O anteprojeto de Constituição do professor Comparato, além de representar uma ruptura definitiva com o regime político-econômico de 1964, que ainda sobrevive substancialmente, é uma proposta de transformação da sociedade brasileira, por meio do desenvolvimento democrático.

A ruptura com o regime militar-empresarial é marcada, sobretudo, pelos seguintes pontos: 1) a possibilidade de revisão judicial dos efeitos dos atos ditos revolucionários e institucionais; 2) a extinção do Serviço Nacional de Informações, da Justiça Militar e das Polícias Militares; 3) a reorganização do regime de propriedade, na cidade e no campo; 4) a reforma do estatuto da macroempresa, das empresas agrícolas, bem como das empresas jornalísticas e de rádio-televisão.

A proposta de transformação da sociedade brasileira funda-se no reforço das liberdades individuais e sociais, na participação popular no exercício das funções públicas e na remodelação de todo o aparelho estatal para a eliminação progressiva dos desequilíbrios estruturais que caracterizam o subdesenvolvimento.

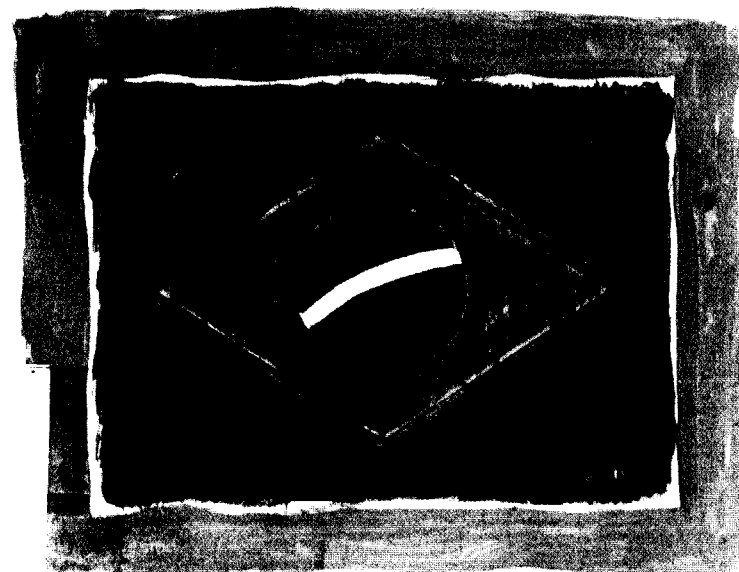
F. K. COMPARATO

MUDA BRASIL

FÁBIO KONDER COMPARATO

MUDA BRASIL

DESAFIO CONSTITUINTE

UMA CONSTITUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DEMOCRÁTICO

editora brasiliense

- Constituinte e Democracia no Brasil Hoje — *Emir Sader (org.)*
- Era uma Vez uma Constituinte — Lições de 1946 e questões de hoje — *João Almino*
- Explode um Novo Brasil — Diário da campanha das diretas — *Ricardo Kotscho*

Coleção Primeiros Passos

- O que é Constituinte — *Marília Garcia*
- O que é Direito — *Roberto Lyra Filho*
- O que é Participação Política — *Dalmo de Abreu Dallari*

Coleção Tudo é História

- Constituinte e Constituições Brasileiras — *Francisco Iglésias*

Coleção Primeiros Vôos

- Assembléia Constituinte — A legitimidade recuperada — *Raimundo Faoro*

Fábio Konder Comparato

Muda Brasil!
Uma Constituição para o desenvolvimento democrático

1986

Capa:
João Baptista da Costa Aguiar

Revisão:
José W. S. Moraes

Editora Brasiliense S.A.
R. General Jardim, 160
01223 — São Paulo — SP
Fone (011) 231-1422

Índice

Nota introdutória

A redação de um anteprojeto de Constituição, para servir de base às discussões internas e a uma ulterior tomada de posição política, me foi solicitada pela direção nacional do Partido dos Trabalhadores, no primeiro semestre de 1985. Concluída a elaboração, o texto do anteprojeto e da correspondente explicação geral foi entregue, oficialmente, à Comissão Executiva Nacional do Partido, em 24 de fevereiro de 1986.

Para a redação final, muito aproveitei das lúcidas observações críticas que tiveram a gentileza de fazer os eminentes advogados e professores Eros Roberto Grau, Francisco Corrêa Weffort, Goffredo Silva Telles Jr., Hélio Pereira Bicudo, Paul Israel Singer e Raymundo Faoro. É escusado frisar que nenhum deles é responsável pelos desacertos de fundo e de forma que o anteprojeto certamente apresenta.

São Paulo, fevereiro de 1986 F. K. C.

Explicação geral do anteprojeto

I

AS PREMISSAS IMPLÍCITAS

Todo projeto de lei apresentado ao órgão legislativo contém uma exposição justificadora das razões pelas quais se entende que ele é necessário ou útil à coletividade. Mas raramente os projetos de Constituição se apresentam com essa clara exposição de motivos. Tudo se passa, quando da elaboração de uma nova Carta Política, como se a sua razão de ser fosse evidente para todos e não necessitasse de explicação alguma, pois o óbvio dispensa comentários.

No entanto, são justamente os projetos de Constituição que mais carecem de uma exposição justificativa. Se essa Lei Maior constitui o desenho do que a sociedade deve ser — e não o retrato da sociedade tal qual existe, em determinado momento histórico —, é imprescindível que esse ideal apareça, claramente, aos olhos de todos. O que se pretende com uma nova Constituição? Quais as mudanças desejadas, em relação à situação vigente, e por que razão?

É claro que os objetivos pretendidos pelos constituintes podem transparecer dos trabalhos de elaboração e dos acontecimentos políticos que os precederam. Mas

essa análise só pode ser feita, com justeza, por aqueles poucos que gozam de capacidade para tanto. A massa do povo, esta, continuará a assistir, entre indiferente e bestificada (para retomarmos célebre expressão de nossa História política), o desenrolar do processo que, em seu nome, é instaurado.

Mas será que todo processo constituinte visa, realmente, a alguma mudança na sociedade?

A pergunta se justifica a mais de um título.

Em primeiro lugar, poder-se-ia contestar que as Constituições organizem, de fato, toda a sociedade e não apenas os Poderes Públicos. Os juristas e cientistas políticos sabem que, pelo menos até a Carta mexicana de 1917 e a Lei Fundamental da República Alemã, de 1919, todas as Constituições promulgadas regulavam, tão-só, o poder político (governo e parlamento, essencialmente) e as liberdades que os indivíduos deveriam ter diante dele. Por outro lado, o público brasileiro, ao tomar conhecimento das notícias veiculadas sobre os trabalhos da Comissão de Estudos Constitucionais, presidida pelo Professor Afonso Arinos, tem, certamente, grandes dificuldades para perceber que tipo de "nova sociedade" está sendo concebido pelos encarregados de prepararem os trabalhos constituintes. Embora quase todos desconheçam a distinção acadêmica entre Estado e sociedade, e poucos sejam capazes de apontar as diferenças fundamentais entre os vários sistemas de governo, não creio exagerar afirmando que, rigorosamente, ninguém neste país enxerga alguma mudança social na passagem do presidencialismo ao parlamentarismo, a qual animou, como todos sabem, a maior parte das discussões, dentro e fora da Comissão Arinos.

Na verdade, apesar das aparências, as Constituições anteriores à mexicana organizavam *toda* a sociedade e não apenas os Poderes Públicos. A omissão de qualquer dispositivo sobre a ordem econômica privada era, em si mesma, uma regulação *a contrario sensu* dessa matéria: a garantia de que as relações entre os agentes econômicos seriam deixadas ao livre jogo das forças do mercado.

Por outro lado, quando as Constituições são promulgadas após a derrocada de um regime político, é fácil perceber, pelo movimento natural de reação contra os vencidos, aquilo que a nova Carta Política pretende instaurar no país. Para ficarmos só no quadro da nossa história política, era perfeitamente claro, em 1891, que se procurava, antes de tudo, fortalecer os poderes sociais (as oligarquias locais, dirão os críticos mais severos) contra a centralização monárquica. Era igualmente cristalino, em 1946, que a Constituinte objetivava construir um Estado politicamente não-autoritário e economicamente não-intervencionista, em oposição ao "Estado Novo" de Getúlio.

Hoje, porém, a situação política brasileira é, sob muitos aspectos, original. O regime instaurado em 1964 não foi propriamente derrotado pelos adversários. Ele evoluiu e se transformou por si mesmo, sob o comando das mesmas forças que sempre o controlaram: os militares e os empresários. A classe política retomou, livremente, sua tradicional atividade, num quadro constitucional já transformado pelos antigos governantes, com a expiração da vigência do Ato Institucional n.° 5, em 1978, e a eleição dos Governadores em 1982. O único ato verdadeiramente insurrecional da classe política teria sido a votação, sob o General Figueiredo, da emenda constitucional das eleições presidenciais diretas. Mas, como todos se recordam, o partido governamental, liderado à época por aquele que seria o primeiro Presidente da "Nova República", liquidou, com a sua abstenção, as veleidades insurrecionais de *alguns* oposicionistas. E tudo o que, doravante, representasse, realmente, um acerto de contas com os antigos titulares do poder, foi rápida e severamente proscrito, pelos novos líderes, como ato de revanchismo.

Parece óbvio, nessas condições, que a Constituição preparada pelo atual poder não objetiva nenhuma mudança substancial na sociedade brasileira. A rigor, a "Nova República" acomodar-se-ia perfeitamente ao qua-

dro constitucional vigente, no qual os seus líderes não podem apontar, honestamente, nenhum obstáculo à sua movimentação política. O mesmo se diga, com maioria de razão, dos setores empresariais e dos proprietários agrícolas.

Tudo parece indicar que a idéia de se elaborar uma nova Constituição representou, da parte dos homens no governo, um grave erro político, não inteiramente corrigido com a rápida auto-atribuição, pelo Congresso, dos poderes constituintes. Pois, apesar das notórias deficiências da representação popular no Congresso, que é o órgão encarregado de votar a nova Carta, a tendência manifesta do eleitorado vai no sentido das mudanças substanciais e não da conservação do atual estado de coisas. E esse vento de mudanças acabará soprando fortemente em Brasília.

O anteprojeto que ora se apresenta funda-se, exatamente, nesse estreito espaço de manobra, aberto pelo Poder à manifestação da vontade popular. O objetivo maior de sua elaboração — seja ele aceito ou não, no todo ou em parte, pelo partido político ao qual é oferecido — é colocar o debate constitucional no terreno das necessárias e inadiáveis transformações da sociedade brasileira.

Dito isto, é imprescindível declarar, desde logo, as premissas implícitas da Constituição projetada, ou seja, a concepção do autor sobre o que deve ser a nova ordem constitucional para o Brasil de hoje e do futuro próximo.

A Constituição para o Brasil atual deve definir a origem e os limites de todos os poderes — não só os políticos (em sentido estrito), como também os econômicos e os sociais; ela há de fixar objetivos de mudança a alcançar no processo histórico e criar condições institucionais para a sua consecução. Tudo isto significa rejeitar, em definitivo, a separação entre a ordem política — artificial e consensual — realizada no Estado, e a ordem econômica e social — correspondente à perene "natureza das coisas" — domínio da sociedade civil, onde reinariam a tradição e a liberdade.

Perene, a bem dizer, é apenas a dignidade da pessoa humana, transcendente aos regimes políticos e aos sistemas econômicos. Mas as condições concretas de vida em sociedade são um produto da vontade e do engenho humanos e, portanto, nada têm de natural.

De acordo com essas premissas, todo sistema constitucional, para ter efetividade sociológica e não apenas vigência jurídica, não pode ser estático e meramente declarativo, como imaginavam os primeiros teóricos do constitucionalismo; ele deve, antes, adaptar-se permanentemente às mutações sociais. Sem dúvida, a ordem constitucional de um povo é estabelecida para durar e sobrepairar aos entrechoques políticos e econômicos, que compõem a tessitura da vida em sociedade. Mas isso não significa que uma Constituição de país subdesenvolvido, no limiar do século XXI, possa visar à perenidade. Se ninguém mais aceita, hoje, o simplismo mecanicista de considerar o Direito como mera superestrutura social, totalmente dependente das condições sócio-econômicas que lhe servem de base; se todos acabam reconhecendo, em maior ou menor grau, a relação dialética entre a lei e os fatos sociais (pois a própria lei, em certo sentido, faz parte do conjunto dos fatos sociais), a verdade é que a evolução histórica das condições de vida em sociedade acarreta a constante mudança do esquema normativo em vigor. Essa verdade é ainda evidente, quando se está diante de uma Constituição cujo objetivo último é criar condições institucionais para a transformação da sociedade. A própria dinâmica do desenvolvimento nacional, favorecida pelas instituições políticas e econômicas, acaba repercutindo sobre o quadro constitucional. De onde decorre a importância de o próprio texto normativo regular não só o processo de suas modificações parciais (emendas), como ainda a sua completa revisão, com a elaboração de nova Constituição. Ao contrário do que pensavam os antigos, revalorizados pela astúcia dos conservadores de hoje, uma reordenação constitucional completa não deve ocorrer, apenas, em caso de colapso total dos poderes do Estado. Ela pode, perfeita-

mente, corresponder ao amadurecimento, na opinião pública, de uma nova concepção dos fundamentos e das finalidades da organização de poderes. As crises de legitimidade nem sempre se resolvem traumaticamente.

Ainda de acordo com essas premissas, é ridiculamente desatualizada e imprópria a discussão sobre a conveniência de se elaborar, para o Brasil atual, uma Constituição singela, com poucas disposições redigidas em estilo lacônico. Os insufladores da idéia são, ainda aí, os intelectuais do núcleo conservador, que exercem, há pelo menos cento e sessenta anos, aquela hegemonia de que falava Antonio Gramsci.

O paradigma invocado pelos conservadores — agora ditos neoliberais — é sempre a venerável Constituição dos Estados Unidos da América. Mas o exemplo é de todo imprestável. Não se trata, apenas, de lembrar o fato elementar de que essa carta política foi redigida em 1787, na América do Norte, ou seja, numa época e numa região em que as funções estatais e a estrutura da sociedade apresentavam muito menos complexidade que nos dias de hoje e em nosso país. É preciso entender, também, até que ponto as premissas implícitas do texto de Filadélfia nos são estranhas.

Assinale-se, em primeiro lugar, que o principal e quase único problema político que se procurou resolver, então, foi a alternativa de se criar um autêntico Estado federal — novidade absoluta para a época — ou confirmar-se a confederação de Estados, já existente. Esse único problema consumiu meses de discussão e só foi resolvido com a proposta conciliatória de um Legislativo bicameral: ao lado da *House of Representatives* cujos membros seriam eleitos pelo povo (mas em circunscrições estaduais), haveria uma câmara alta, cujo papel político foi inspirado aos constituintes pela Roma republicana: o Senado Federal. Mas esse compromisso revelou-se, durante quase um século, ou seja, até a 14.ª emenda constitucional, de 1868, três anos após o término da guerra civil, meramente formal. Como disse um autor norte-americano, *before the Civil War and the Fourteenth Amendment, the United States were. After the Fourteenth Amendment the United States is.* A bem dizer, se esse problema federal ficou substancialmente resolvido em 1868 — e a que preço de sangue! — a tensão entre o poder central e os poderes estaduais continua a ser o nervo político do regime, bastando, para nos darmos conta dessa evidência, lembrar as peripécias da luta integracionista nestes últimos anos.

Ora, a Constituição de um Estado federal, cujo principal problema é a própria criação da União, teria que reduzir-se, forçosamente, ao mínimo denominador comum.

Em segundo lugar, é oportuno recordar aos não-juristas que o direito norte-americano pertence à família anglo-saxônica, onde a grande fonte das normas jurídicas é a construção jurisprudencial e não a lei, pouco importando o fato de que a produção legislativa é, hoje, tão abundante nos Estados Unidos quanto em qualquer outro grande país. O importante é considerar que até mesmo essas leis e atos normativos do mais variado tipo ficam sujeitos, em sua validade e alcance, aos princípios da *common law*, vale dizer, do direito formado secularmente pelos precedentes jurisprudenciais. Daí por que o fato de a Constituição americana ser relativamente simples e lacônica nunca impediu a Suprema Corte de *criar* o direito constitucional americano de hoje, o qual, como os especialistas muito bem sabem, pouco tem a ver com o conjunto de disposições redigidas em 1787.

Invocar o modelo norte-americano é, portanto, na melhor das hipóteses, laborar na ignorância.

A futura Constituição brasileira, para ter um mínimo de legitimidade a sustentá-la, deve assentar-se na realidade brasileira, construída ao longo da história, e dar satisfação à grande exigência nacional: o desenvolvimento sócio-econômico do país.

O autor do anteprojeto tem plena consciência da ambigüidade que marca a noção de desenvolvimento, nas ciências sociais. Ele tampouco ignora que em nosso país

o termo evoca, forçosamente, a política governamental do Presidente Juscelino Kubitschek. Mas a concepção de desenvolvimento que lastreia o anteprojeto é bem mais abrangente que as geralmente admitidas e nada tem a ver com a política juscelinista.

O ponto de partida é a idéia de que o subdesenvolvimento representa uma situação de desequilíbrio constante e dinâmico entre classes, setores e regiões do país, de modo a produzir múltiplas e crescentes desigualdades. O desenvolvimento aparece, assim, como o processo de eliminação desses desequilíbrios, pela combinação da capacidade de crescimento econômico com a instauração da igualdade básica de condições de vida. Não se trata, pois, de uma noção exclusivamente econômica, ligada ao aumento da renda nacional, ou à simples modernização tecnológica. Ele abrange as condições básicas de vida em sociedade, as quais dizem respeito, obviamente, às exigências biológicas elementares — alimentação, saúde e preservação do meio ambiente —, mas também às de ordem cultural e política, como a educação e as liberdades fundamentais.

É nesse quadro amplo de transformação da sociedade que se insere a organização do trabalho, não apenas como meio de subsistência, mas sobretudo como modo de realização da capacidade criadora do homem.

II

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DO ANTEPROJETO

A) O reconhecimento efetivo da soberania popular

Eis o princípio cardeal do que deveria ser a futura Constituição do Brasil: o reconhecimento efetivo, e não

meramente retórico, de que todo poder emana do povo e em seu nome e proveito deve ser exercido; a norma fundamental de que toda organização de poderes — políticos, sociais ou econômicos — tem por finalidade suprema assegurar, a todos, condições de vida digna e feliz (art. 1.º).

O anteprojeto abre-se com a proclamação dessas verdades, desenvolvidas e explicitadas, ao longo do texto, no fundo e na forma.

Sob o aspecto formal, não é indiferente o arranjo sistemático das normas constitucionais. Ele revela, só por si, uma hierarquia de princípios, que ilumina o sentido de suas disposições particulares. A Constituição vigente, seguindo o modelo da de 1891, antepõe a organização do Estado brasileiro à declaração de direitos do homem e do cidadão. No anteprojeto, ao contrário, a primeira parte refere-se à soberania e estabelece, após o enunciado dos princípios fundamentais, as regras sobre a cidadania e a proteção da pessoa humana. A organização estatal existe para servir a pessoa humana, e não o contrário. O exemplo vem da *Grundgesetz* de Bonn, seguido pelas Constituições ibéricas, posteriores ao regime fascista.

No anteprojeto, a dignidade do homem é reconhecida em sua dupla e complementar dimensão: individual e social. As liberdades sociais, algumas delas relegadas, na Carta em vigor, à posição de simples aspirações, ou de proclamações de estilo ornamental, consubstanciam-se em regras auto-aplicáveis, de defesa das grandes maiorias contra o poder oligárquico.

Sob o aspecto essencial, a soberania efetiva do povo transparece no anteprojeto em três dimensões: o necessário consentimento popular como condição de legitimidade da atribuição e do exercício do poder, em todos os níveis; a participação popular no exercício das funções públicas; e a garantia dos direitos e liberdades fundamentais.

1) No tocante ao *consentimento do povo quanto à titularidade e às finalidades dos poderes exercidos na so-*

ciedade, o anteprojeto estabelece duas ampliações notáveis em relação ao esquema constitucional vigente. De um lado, o necessário consenso popular não é solicitado apenas na esfera política, pelo ritual periódico das eleições, mas se estende também ao campo econômico, sobretudo às macroempresas (art. 208) e às empresas que exploram os meios de comunicação de massa (art. 228), onde o poder de controle deixa de ser confundido com o "direito natural de propriedade". De outro lado, a especificação das finalidades dos poderes consentidos não fica ao arbítrio dos que os exercem nem aparece, apenas, em normas programáticas, de eficácia reduzida ou praticamente nula. Ao princípio geral de que todo poder há de ser exercido, prioritariamente, em benefício das populações mais carentes (art. 66), acrescenta-se um aparelhamento institucional específico, composto pelos órgãos de planejamento, cuja missão é traduzir essa finalidade última em objetivos concretos, de modo racional e sistemático. Tanto na elaboração dos planos, quanto em sua aprovação, atuam representantes escolhidos pelo povo, seja pelo voto individual (no Congresso Nacional), seja pela designação grupal (no Conselho Nacional de Planejamento).

2) Em segundo lugar, a soberania do povo se realiza por meio da *participação popular no exercício das funções públicas*, abolida assim a separação artificial entre Estado e sociedade civil, traço típico da ordem liberal.

A participação direta do povo, no processo de criação do Direito, exerce-se, antes de mais nada, por meio da iniciativa popular e do referendo.

Na teoria original do constitucionalismo, a função eminente de criar o Direito cabe ao parlamento, como grande órgão democrático. Até mesmo na primeira e ainda modelar Constituição presidencialista — a norte-americana —, o Poder Executivo não tem a iniciativa das leis. Somente os membros do Congresso a possuem. Em nossa vigente Constituição (art. 56), a iniciativa cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados

ou do Senado, ao Presidente da República e também aos Tribunais Federais com jurisdição em todo o território nacional.

Atribuir a iniciativa das leis também ao povo, diretamente, é medida importante para associar os cidadãos à tarefa de transformação ou aperfeiçoamento do Direito e, também, para desbloquear o Legislativo, sujeito ao controle oligárquico partidário.

Na Itália e na Suíça, o conjunto de cinqüenta mil cidadãos pode exercer a iniciativa de projetos de lei. Graças ao uso dessa prerrogativa popular, introduziram-se, nas legislações desses países, medidas importantes, como, por exemplo, o divórcio na Itália.

O anteprojeto prevê que a iniciativa das leis, tanto ordinárias quanto complementares, caiba, indistintamente, ao Presidente da República, qualquer membro do Congresso Nacional, partido político, ou conjunto de dez mil cidadãos (art. 133). Prevê, ainda, o anteprojeto que a iniciativa popular se exerça também quanto às emendas constitucionais (art. 234, IV).

Questão análoga à da iniciativa das leis é a da inconstitucionalidade por omissão, ocorrente toda vez que o Legislativo deixa de votar as leis complementares, necessárias à concreta realização das normas constitucionais.

Na Constituição portuguesa de 1976 (revisão de 1982), o Presidente da República, o Provedor de Justiça ou, em certos casos, os presidentes das assembléias regionais, têm legitimidade para pedir ao Tribunal Constitucional que verifique "o não cumprimento da Constituição por omissão das medidas legislativas necessárias para tornar exeqüíveis as normas constitucionais". Se o Tribunal Constitucional julgar que houve essa omissão, "dará disso conhecimento ao órgão legislativo competente". A solução portuguesa parece deficiente, não só quanto à iniciativa mas também no tocante aos efeitos do julgamento. Deficiente quanto à legitimidade para propor a medida judicial, porque ela fica confinada a certos órgãos do Estado, excluindo-se a iniciativa direta do povo. É criticável

quanto ao resultado do processo, pois remete a questão, após o julgamento, à apreciação do próprio órgão estatal responsável pela omissão.

A solução do anteprojeto é bem diversa. A par do princípio da eficácia imediata de certas normas constitucionais — como as que definem as liberdades fundamentais (art. 19) e os direitos fundamentais dos trabalhadores (art. 220, § 1.º) — o anteprojeto fixa o prazo máximo de três anos, depois de promulgada a Constituição, para que sejam editadas as leis complementares, necessárias à sua aplicação. Expirado esse prazo, o Ministério Público ou qualquer interessado poderá pedir ao Poder Judiciário (segundo a norma de competência *ratione materiae)* a aplicação direta dos dispositivos constitucionais em causa, aos casos concretos. A decisão judicial completará as normas da Constituição, invocadas pelo autor da demanda, e terá efeito de coisa julgada nos limites das questões decididas (art. 251).

Não basta, porém, o direito de iniciativa para associar, duradouramente, o povo à função legislativa. Importa, também, atribuir aos cidadãos um poder de sanção, tradicionalmente exercido pelo chefe do Estado. É o referendo popular ou plebiscito.

Em matéria constitucional, o anteprojeto prescreve (art. 235, § único) que serão necessariamente referendadas pelo povo as emendas à Primeira Parte (relativa à soberania, compreendendo, notadamente, os direitos e deveres dos cidadãos e a proteção da pessoa humana) e à Terceira Parte (sobre a ordem econômica e social). No processo de revisão constitucional, ou seja, substituição de uma Constituição em vigor por outra, a própria iniciativa deve ser ratificada por referendo popular (art. 236). Além disso, dependerão de ratificação por essa via as matérias aprovadas pela Assembléia Constituinte, as quais hajam recebido voto contrário de dois quintos dos seus membros (art. 237, § 3.º).

Em matéria ordinária, o anteprojeto prevê a necessidade de referendo para a sanção das leis de anistia de

crimes de violação das liberdades fundamentais (art. 140), pois se essas liberdades constituem um dos elementos da soberania popular, como direi adiante, é inaceitável que os mandatários do povo tenham poder absoluto para apagar tais crimes.

Outra medida de elevado alcance democrático, ensejando a participação do povo no processo legislativo, consiste na admissão do mandato imperativo nas eleições para o Congresso (art. 111, § 2.º). Ele era considerado anátema na teoria constitucional clássica, tributária nessa parte de Rousseau, porque se pretendia que os membros do Legislativo agem sempre como representantes da Nação (com maiúscula) e não de interesses particulares. Entre a totalidade — una e indivisível, como a soberania — e o individual, não cabia meio termo. Hoje, a visão da realidade social é bem menos rígida e esquemática. Já ninguém põe em dúvida que a sociedade é composta de interesses grupais (de classe, de raça, de cultura, etc.); e a democracia pluralista postula que a harmonização desses interesses coletivos constitui a própria realização do bem comum. Atualmente, os interesses grupais são definidos no Parlamento por representantes oficiosos dos grupos interessados, com a pudica omissão dos vínculos de interesse. O reconhecimento da validade das ordens e diretivas, emanadas dos eleitores e aceitas pelos candidatos, é importante não só para fazer prevalecer a vontade popular nas eleições ao Congresso, mas também para assegurar a necessária publicidade desses vínculos, que unem os parlamentares aos grupos de interesse. Registrado o mandato imperativo na Justiça Eleitoral, no momento de admissão das candidaturas, todo voto dado contra ele é sem efeito, nas deliberações parlamentares (art. 115, § 2.º).

Finalmente, sempre no campo da criação do Direito, há atualmente órgãos do Poder Executivo que exercem funções normativas da maior importância, como por exemplo o Conselho Monetário Nacional. A Constituição vigente, como as dos demais países, é omissa em regular

o funcionamento desses órgãos. Sucede que as resoluções por eles tomadas, em setores da maior importância para as atividades econômicas, fogem a qualquer controle por parte dos administrados, pela ausência de uma adequada publicidade do processo normativo. Ademais, na composição desses órgãos, costumam predominar a vontade e a política, não propriamente do Executivo como um todo, mas do governo ocasionalmente em função. Para corrigir essas distorções, o anteprojeto determina a participação obrigatória de representantes dos administrados, na composição de tais órgãos, bem como a necessária publicidade do processo normativo.

Outra função pública, tradicionalmente atribuída aos órgãos estatais e muito ligada à criação do Direito, é a de controlar a legalidade e o mérito dos atos do Poder Público. Em nosso país, é o Judiciário quem a exerce, mas sempre mediante provocação e nunca *ex-officio*. Quanto à constitucionalidade das leis, tirante a ação declaratória incidental, não têm os particulares legitimidade para agir: só o Ministério Público, representado pelo Procurador-geral da República, é parte legítima ativa. No tocante à legalidade dos atos administrativos, o remédio jurídico específico é o mandado de segurança; e quanto ao mérito dos atos do Poder Público, a ação popular.

A ampliação da esfera de iniciativa popular, nessa função de controle da constitucionalidade das leis e da legalidade dos atos administrativos, é sensível no anteprojeto. Assim é que a ação direta de inconstitucionalidade pode ser intentada por qualquer do povo e o mandado de segurança impetrado individualmente, na defesa de interesses coletivos, como verdadeira *class action*.

Quanto ao controle do mérito dos atos administrativos, o remédio eficaz da ação popular é bem ampliado, não só quanto à legitimação ativa, mas também no que concerne ao bem jurídico protegido. Pelo anteprojeto, a ação popular cabe a qualquer pessoa física ou jurídica, domiciliada no Brasil, e não só ao cidadão (isto é, o brasileiro titular de direitos políticos). E ela visa tanto à

desconstituição quanto à proibição da prática, não apenas dos atos lesivos ao patrimônio público, como ainda dos atos que lesam bens de uso comum do povo, bens de reconhecido valor artístico, estético ou histórico, interesses dos consumidores e o equilíbrio ecológico.

Ademais, o princípio da ação popular — tal como a *actio popularis* romana — é estendido aos processos criminais. Qualquer do povo, mesmo não sendo vítima ou sucessor desta, pode intentar a ação penal privada subsidiária, nos casos de crimes cometidos por agentes públicos, sem que o queixoso, no exercício desse *munus* público, possa ficar sujeito à imputação de denunciação caluniosa.

Função clássica do Estado, na teoria liberal, é também a judiciária. A idéia de que a Justiça se exerce em nome de toda a nação, e não de grupos ou estamentos particulares, levou os constitucionalistas do século XIX a assentar o princípio do monopólio judiciário do Estado. Disputa antiga foi travada, como sabido, contra as pretensões feudais, eclesiais ou corporativas, de manter justiça própria sobre os seus associados, fiéis ou subordinados.

Perdura, no entanto, uma exceção ao monopólio estatal da justiça: o júri popular. É que esse modelo de jurisdição exercida diretamente pelo povo sempre teve um valor simbólico de liberdade. Ligado à venerável *Magna Charta*, o júri popular assenta na idéia de que todos têm o direito fundamental de ser julgados, no crime, pelos seus pares. O princípio, porém, desgastou-se completamente nos tempos modernos, pela perda de seu valor original. A sociedade moderna não é estamental, é classista; e ao legislador moderno repugna a idéia de instituir tribunais de classe para julgar os criminosos, embora se admita em alguns países, inclusive o nosso, que a Justiça trabalhista tenha uma composição classista. Correlativamente, a imunidade penal de fato está ligada, hoje, não a um *status* social reconhecido oficialmente, mas à posição econômica ou política do criminoso. O

Poder Judiciário não consegue se desvencilhar da rede de preconceitos e laços sociais que asseguram essa impunidade oficiosa mas efetiva, sobretudo em países subdesenvolvidos, de aberrante desigualdade social, como o nosso.

Com base nessas considerações, o anteprojeto enuncia o princípio da participação popular na função judicante, especialmente no processo dos crimes de violação das liberdades fundamentais e no da ação popular criminal contra agente, funcionário ou autoridade pública, magistrado ou membro do Poder Legislativo (art. 67).

Tudo isso, no que respeita a funções públicas classicamente localizadas no aparelho estatal. Importa, todavia, lembrar também as novas funções de interesse público, desconhecidas no Estado liberal, as quais foram consagradas largamente no anteprojeto. É a realização de políticas ou programas de ação, nos mais diversos campos. Ora, em país subdesenvolvido, a grande política pública é, obviamente, o desenvolvimento e ela implica, de modo necessário, a organização racional das atividades públicas, pela fixação de objetivos ou metas e pelo levantamento sistemático de meios ou instrumentos. Em uma palavra, o planejamento.

A planificação do desenvolvimento, como função de eminente interesse público, isto é, comum a todos, não pode ser confiada de modo exclusivo a agentes estatais, sem ligação com os grupos ou categorias profissionais que formam a sociedade. Com apoio nessas premissas, o anteprojeto impõe a participação de representantes da comunidade na composição dos órgãos de planejamento, ou na elaboração dos planos econômico-sociais.

3) Terceiro e último perfil da soberania popular é o das *liberdades fundamentais*.

A democracia liberal lhes assinava uma função corretiva ou moderadora da soberania. Entendiam os grandes pensadores do liberalismo político, a começar por Benjamin Constant, que a liberdade dos modernos consubstancia-se no direito que possui todo indivíduo de não

ser molestado pelo Poder Público, em sua vida privada. A soberania, expressa pelo princípio majoritário, haveria sempre de ser coartada pelo estabelecimento de barreiras intransponíveis, para proteção das minorias.

Esse esquema é claramente inadequado para sociedades subdesenvolvidas, nas quais a enorme desigualdade social traduz-se pela negação das liberdades fundamentais à maioria da população. Em tais situações, assegurar as liberdades por meio de garantias adequadas, estendidas efetivamente a todas as camadas da população, é garantir o exercício da soberania popular. A ênfase, em países subdesenvolvidos, deve ser dada às liberdades sociais e à garantia estatal do respeito às liberdades, de modo geral.

Foi o que fez o anteprojeto.

B) O planejamento

A idéia de que o grande objetivo nacional é o desenvolvimento e de que este constitui um processo planejado de transformação global das estruturas sócio-econômicas do país domina todo o anteprojeto. É por meio da planificação que se espera pôr em marcha a democratização substancial da sociedade brasileira. E como o subdesenvolvimento é um estado de desequilíbrio estrutural e dinâmico da sociedade, produzindo a desigualdade crescente entre classes, setores e regiões, a meta final desse processo de democratização é uma só: o estabelecimento de uma igualdade de condições sócio-econômicas básicas. O que significa, politicamente falando, extinguir o regime oligárquico em todos os níveis.

O anteprojeto impõe a disciplina do plano, não apenas no quadro do desenvolvimento nacional, regional ou estadual, mas também, especificamente, no campo do desenvolvimento agropecuário, no da educação e no da urbanização.

Mas, sobretudo, o anteprojeto insere o planejamento na estrutura institucional do Estado brasileiro, ao criar órgãos autônomos de elaboração e fiscalização dos planos

de desenvolvimento, tanto na União, quanto nos Estados. O objetivo é livrar a grande política de desenvolvimento das pequenas injunções da rivalidade pessoal ou partidária e criar condições para que o interesse geral prevaleça sobre os interesses particulares. O órgão legislativo aprova os planos de desenvolvimento e a Administração Pública se encarrega de executá-los, com a expedição das normas regulamentares necessárias à coordenação da atividade das empresas privadas.

Os planos são aprovados por leis de autorização e diretrizes, que se colocam, na hierarquia normativa, acima das leis ordinárias e, obviamente, dos atos do Poder Executivo. A Superintendência Nacional de Planejamento tem o dever de propor, perante o Tribunal Constitucional, a ação de invalidade das leis e atos do Poder Executivo que contrariem os planos de desenvolvimento.

C) O federalismo cooperativo

Procurando superar, definitivamente, o federalismo estático do Estado liberal, e atendendo às exigências próprias de uma sociedade subdesenvolvida, o anteprojeto estabeleceu o princípio de que as diferentes unidades da federação brasileira são obrigadas a cooperar entre si na realização dos interesses nacionais.

Com base nesse princípio, reorganizou a estrutura federal e estatuiu novas regras sobre pontos de importância.

A reorganização da estrutura federal comportou a criação de Regiões e de Áreas Metropolitanas. As primeiras são constituídas por Estados limítrofes, pertencentes ao mesmo complexo geoeconômico; as segundas, reuniões de municípios limítrofes. As Regiões atendem, cumulativamente, a objetivos de desenvolvimento e de prestação de serviços públicos; enquanto as Áreas Metropolitanas, unicamente a esta última finalidade.

Dentre as regras decorrentes do princípio cooperativo, cabe salientar a que considera caso de intervenção federal nos Estados, ou de intervenção nos Municípios, o descumprimento pelas autoridades estaduais ou municipais do dever fundamental de cooperação federal, notadamente quanto à execução dos planos de desenvolvimento, na hipótese de o conflito não poder ser resolvido pelo Judiciário.

D) A efetividade das normas constitucionais

Preocupação constante do redator do anteprojeto foi a efetividade das normas constitucionais, isto é, sua aptidão a encontrar efetiva aplicação no meio social. A Constituição não é manual doutrinário nem repositório de máximas ou conselhos. Embora sem dispensar, obviamente, a atuação das forças políticas, o sistema constitucional deve conter um mecanismo de poderes capaz de, uma vez posto em marcha, conduzir a sociedade a fins determinados. Algo como um dispositivo cibernético, dotado de auto-regulação e auto-alimentação.

Procurou-se, nessa perspectiva, evitar a atribuição de poderes desacompanhados do correspondente sistema de sanções, ou a definição de princípios desligados das regras de aplicação.

Especialmente na Parte relativa à ordem econômica e social, timbrou-se em eliminar todas as disposições ditas programáticas e em reduzir o conjunto normativo a regras capazes de impulsionar a transformação da sociedade.

O eixo central de toda a ordenação econômica e social é o planejamento. E este, pela sua própria natureza, implica a periódica fixação de objetivos gerais a serem atingidos e a mobilização de toda a sociedade para a consecução desses objetivos. Tornou-se, com isto, dispensável ampliar o texto com regras de pormenor.

Por outro lado, o conjunto dos direitos fundamentais do trabalhador — elemento essencial da ordem econômica e social — é definido por regras auto-aplicáveis (art. 219, § 1.º). E a regulação das condições gerais de trabalho de

cada categoria é deixada à livre estipulação das convenções coletivas, apoiadas numa efetiva liberdade de organização sindical (art. 218); quando não é suprida por via das sentenças normativas da Justiça do Trabalho.

O anteprojeto recorre amiúde, como fator de necessária flexibilidade do sistema constitucional, à edição de leis complementares. Mas não deixa a aplicação das normas da Constituição à livre decisão do legislador ordinário, como ocorre atualmente. A norma do art. 251, já referida, permite suprir a eventual omissão do Legislativo nessa matéria, atribuindo ao Ministério Público e a qualquer interessado, uma vez expirado o prazo de três anos a contar da promulgação da Constituição, o direito de pedir aos Tribunais a aplicação direta dos dispositivos constitucionais não complementados pelo Congresso.

III

AS INOVAÇÕES DO ANTEPROJETO

Primeira Parte

A Soberania

Já foi assinalado que a ordem de disposição das diversas partes do texto indica, em si mesma, uma hierarquia de valores. O anteprojeto regula, em primeiro lugar, a soberania, porque é dela, da origem e da finalidade dos poderes, que decorrem, axiologicamente, todas as demais normas e instituições.

Princípios fundamentais

A disposição basilar do art. 1.º não se limita a reproduzir a fórmula lançada, pela primeira vez, na Constituição belga de 1831 e incorporada ao nosso direito positivo

desde 1934. À indicação da origem popular do poder, acrescenta a necessária precisão sobre as finalidades do seu exercício. O poder nasce do povo e se realiza em proveito dele, pelo estabelecimento das condições necessárias a uma vida digna e feliz.

O art. 2.º sumaria os modos de exercício da soberania. A democracia que se procura organizar não é a exclusivamente representativa, na qual há sempre o risco de os representantes populares acabarem se transformando em donos do cargo, como advertia Rousseau em página célebre. De um lado, a representação não ultrapassa os limites da relação de mandato. De outro lado, o povo pode sempre, por meio do referendo ou das vias substitutivas adequadas, que foram singularmente alargadas no anteprojeto, exercer, ele próprio, as funções públicas. Em qualquer hipótese, o território das liberdades fundamentais, tanto dos indivíduos quanto dos grupos, reduz sempre a autonomia dos detentores do poder.

A regra do art. 3.º enuncia princípio geral de direito público, que não costuma ser explicitado nas Constituições. Ele marca a necessária distinção, nem sempre clara em nosso sistema, entre os bens pertencentes ao povo brasileiro (os bens comuns a todos, na expressão do Código Civil) e os bens próprios do Estado brasileiro (chamados dominiais). Sobre aqueles, o Poder Público não tem poder dispositivo, nem são eles, *a fortiori*, objeto de apropriação particular.

No art. 4.º insere-se norma que se evidenciou da mais alta importância, nos últimos tempos, quando o Estado brasileiro, em razão de contratos de financiamento internacional ditados pelo estrangeiro e vergonhosamente aceitos pelas nossas autoridades, abdicou da soberania nacional.

A) A nacionalidade

Neste capítulo, o anteprojeto estabelece duas inovações.

A exigência da nacionalidade brasileira é circunscrita, unicamente, aos cargos de Presidente da República, Vice-Presidente, Superintendente Nacional de Planejamento, juiz do Tribunal Constitucional e do Superior Tribunal de Justiça, e de Oficial das Forças Armadas. Além disso, abre-se aos naturalizados, integrados de longa data à comunidade nacional (art. 5.º, II, *a* e *b*), a possibilidade de acesso a esses cargos. Convém lembrar que a Constituição vigente exige a nacionalidade e a naturalidade brasileiras, também, aos juízes dos demais tribunais federais, aos Ministros de Estado, aos Governadores de Estado, do Distrito Federal e dos Territórios, aos Deputados e Senadores e aos diplomatas.

Ademais, o anteprojeto suprime a regra anacrônica da perda da nacionalidade em razão da aceitação, sem licença do Presidente da República, de comissão, emprego ou pensão de governo estrangeiro.

B) Direitos e deveres do cidadão

Em matéria de direitos políticos, várias inovações foram introduzidas, a saber:

a) a supressão da obrigatoriedade do voto;
b) a proibição de suspensão do exercício desse direito, o que não significa que o cidadão não possa perdê-lo, com o desaparecimento das condições de capacidade e legitimação exigidas em lei;
c) o estabelecimento de limites de dispêndios para os candidatos e os partidos, nas campanhas eleitorais, e a fixação do montante máximo de contribuição que cada candidato é autorizado a receber;
d) a atribuição, à lei, da função de definir as condições de capacidade e legitimação para o alistamento eleitoral, vedada, no entanto, a exclusão fundada em razões de sexo, raça, grau de instrução, fortuna, convicção política ou fé religiosa;
e) a inelegibilidade absoluta dos militares.

No tocante aos partidos políticos, o anteprojeto, ao reconhecer que a sua criação constitui manifestação de uma liberdade social básica, estabelece, como única exigência, que eles sejam compostos por brasileiros. Além disso, proíbe que, uma vez registrados, possam ser eles extintos compulsoriamente, até mesmo por decisão judicial. Com efeito, a extinção de partido político registrado, por razões estranhas à regularidade de seu registro, é medida odiosa de prepotência política, incompatível com o pluralismo democrático. E se um partido se torna antidemocrático, o Estado tem outros meios de defesa contra esse seu inimigo, sem precisar recorrer à pena de morte partidária.

No sistema do anteprojeto, os partidos políticos gozam de duas prerrogativas da maior importância. Em primeiro lugar, o direito de iniciativa, em matéria legislativa e constitucional (partilhado com um conjunto de cidadãos). Em segundo lugar, o direito de obterem, mediante requerimento dirigido a quaisquer órgãos do Estado ou a empresas sob controle estatal em regime de monopólio, informações precisas sobre atos praticados ou a gestão dos negócios públicos ou empresariais, não cobertos pelo segredo policial ou militar.

Além dos direitos políticos *stricto sensu*, o anteprojeto cria três prerrogativas básicas do cidadão, consagradoras de sua participação no exercício de funções tradicionalmente deferidas a órgãos estatais: o direito de iniciativa, em matéria tanto legislativa quanto constitucional; a ação penal subsidiária contra qualquer agente, funcionário ou autoridade pública, magistrado ou membro do Poder Legislativo; e a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato do Poder Público.

Dentre os deveres próprios da cidadania, estabeleceu o anteprojeto, a par do serviço militar — com o respeito absoluto à objeção de consciência —, a prestação de serviços de assistência social às populações carentes, dever esse atribuído aos cidadãos recém-diplomados em cursos superiores.

C) A proteção da pessoa humana

A dignidade da pessoa humana, fonte de todos os valores, é protegida pelos princípios da legalidade e da igualdade, e pelo reconhecimento das liberdades fundamentais.

Inovação importante, embora talvez não reconhecível à primeira vista, é a superação do princípio abstrato da igualdade formal de todos perante a lei. O Estado social não considera os homens como indivíduos substituíveis, uns pelos outros. Ao contrário, toma-os sempre em sua concreta situação histórica, definida pelas condições sócio-econômicas de vida, cuja transformação procura realizar. Por isso mesmo, como princípio de direcionamento da ação estatal, o anteprojeto estabelece o dever dos órgãos públicos de atuar, prioritariamente, em benefício das populações mais carentes (art. 66). A igualdade da democracia social não significa outra coisa, senão a abolição dos privilégios legais de sexo, religião, filiação política ou convicção ideológica (art. 18).

Na regulação das liberdades fundamentais, o anteprojeto inova no fundo e na forma.

A minúcia e o rigor formal com que devem ser tratadas as liberdades não se coadunam com o estilo normativo sintético, tradicionalmente mantido pelas nossas Constituições. Na vigente Carta Política, por exemplo, as liberdades vêm agrupadas em 35 parágrafos de um só artigo. Sob o aspecto substancial, ademais, as liberdades não se confundem com os direitos ao recebimento de uma prestação positiva do Estado (direitos públicos subjetivos). Elas correspondem, antes, a prerrogativas que independem da colaboração de outrem para se realizarem: tudo o que o sujeito exige é a não intervenção em sua livre esfera de vida. Função primordial do Estado, aí, é simplesmente garantir o gozo dessas prerrogativas, pelo aparelhamento dos remédios jurídicos adequados. A atuação reguladora e transformadora do Poder Público, no

campo econômico e social, é objeto de disposições de natureza bem diversa, sistematizadas na Terceira Parte.

As normas definidoras das liberdades fundamentais, analogamente ao que estabelece a Constituição da República Federal Alemã, seguida neste passo pela Constituição portuguesa em vigor, têm eficácia imediata, independentemente da edição de leis ou decretos de aplicação. Elas são interpretadas e integradas à luz das declarações internacionais de direitos, das quais o Brasil é signatário (art. 19). Eis aí um princípio superior de proteção da pessoa humana, o qual, não obstante largamente reconhecido pelos autores e nos tribunais, nunca constou de nossas Cartas Políticas.

O anteprojeto, além disso, consigna mais dois princípios gerais nessa matéria. Estabelece, em primeiro lugar, que a violação das liberdades fundamentais constitui crime em si mesma, sem prejuízo da aplicação de outras sanções, penais ou civis, em concurso (art. 20). Por outro lado, fundado na triste experiência do regime de arbítrio instaurado no país com o golpe de 1964, exclui expressamente, dentre as sanções aplicáveis pelo abuso das liberdades, a sua supressão ou limitação prática; ademais de voltar à boa tradição democrática, segundo a qual somente em estado de sítio podem ser suspensas as liberdades fundamentais (art. 21).

a) Liberdades individuais

Na definição do conjunto das liberdades individuais, procurou-se dar à redação das normas maior clareza e precisão.

A pena de morte é excluída de modo absoluto, sem a atual ressalva da legislação penal aplicável em caso de guerra externa.

A abolição da tortura, dos maus-tratos e das penas degradantes (art. 23) é fórmula mais ampla e precisa do

que a regra tradicional do respeito à integridade física e moral do detento e do presidiário.

Em disposição avançada, o anteprojeto proíbe a prisão, fora das hipóteses de flagrante delito ou de decisão judicial, bem como veda, de forma expresa, a detenção de qualquer pessoa, exceto nas corporações militares (art. 24).

O princípio da anterioridade da lei é estendido do campo criminal às infrações administrativas ou disciplinares. Ademais, em que pese à reiteração das normas, mas levando-se em conta o inveterado desrespeito à pessoa humana que caracteriza a atuação de nossa polícia judiciária, são declaradas nulas as provas produzidas mediante tortura ou grave ameaça, bem como as obtidas com abusiva intromissão na vida privada, no domicílio, na correspondência ou nas telecomunicações privadas (art. 25).

A regra geral de aplicação de penas criminais, constante do art. 27, constitui mera decorrência do princípio da atuação prioritária do Estado em favor dos mais carentes. Ela é mais precisa e concreta do que o princípio geral da individualização da pena, constante de nossos textos constitucionais.

A interdição de penas criminais de caráter perpétuo, ou de duração indeterminada, é estendida às medidas de segurança, preenchendo-se assim grave lacuna do direito vigente (art. 29).

À proibição de extradição de brasileiro, acrescentou-se a do banimento, tendo em vista amarga experiência do regime militar. Proibiu-se a expulsão ou extradição de estrangeiro sem processo judicial, no qual deve ser assegurada ampla defesa (art. 30).

Inovação importante, reclamada pela consciência jurídica universal, é a imposição ao Governo do dever de conceder asilo a todo estrangeiro perseguido com violação das liberdades fundamentais consagradas na Constituição. O Brasil está vinculado a tratados internacionais que regulam o direito do Estado de conceder asilo político.

Mas nunca houve, entre nós, a imposição constitucional de um dever semelhante.

Concluindo um longo percurso de humanização do Direito, o anteprojeto abole os últimos casos de prisão civil por dívidas (art. 32).

A proteção da intimidade, tão necessária nos últimos tempos, é especialmente contemplada nos arts. 33 e 34. Completando este último dispositivo, a norma transitória do art. 248 extingue o Serviço Nacional de Informações.

A censura da correspondência ou das telecomunicações é vedada, em qualquer hipótese (art. 35).

A inviolabilidade do domicílio é reforçada, dispondo-se que, à falta do consentimento do morador, ninguém pode nele penetrar de dia sem mandado judicial (art. 36).

A liberdade de deslocamento e fixação de qualquer pessoa no território nacional, bem como a livre entrada e saída do país, são explicitadas no art. 37.

No art. 38, a par do princípio da liberdade de casamento, sem qualquer restrição quanto à raça, à nacionalidade ou à religião dos cônjuges, o anteprojeto estabelece a igualdade de direitos e deveres destes, durante o casamento e após a sua dissolução, o que representa, também, o remate de longa evolução jurídica.

Analogamente, no artigo seguinte, firma o anteprojeto a absoluta igualdade entre os filhos legítimos e os concebidos fora do casamento, não só quanto ao estado familiar, como também em matéria de direito sucessório. Proclama, ademais, a livre investigação de paternidade, mesmo tendo havido legitimação adotiva.

A liberdade de ensino e aprendizado é explicitada, relativamente a quaisquer imposições de natureza filosófica, ideológica, religiosa ou política (art. 41).

No tocante à liberdade de exercer atividade, ofício ou profissão, acrescenta-se, à disposição tradicional, a proibição de se estabelecer um *numerus clausus* para o exercício de atividade profissional (art. 42).

Mas, talvez, a maior inovação em matéria de liberdades individuais encontra-se no art. 43. O direito de propriedade é, aí, configurado em sua autêntica natureza de proteção à dignidade da pessoa humana, sem as indébitas ampliações capitalistas nem a forçada extrapolação de uma função social inexistente. Como proteção da pessoa humana, os limites da propriedade são dados pela sua finalidade de manutenção de uma vida digna e sóbria, para o indivíduo e os familiares que dele dependam. Dentro desses limites, que correspondem à justificação original do instituto, no pensamento clássico, a propriedade goza de proteção ainda maior do que atualmente. A desapropriação dos bens sobre os quais incide esse domínio somente pode fazer-se por evidente necessidade pública, reconhecida em juízo, e mediante integral indenização, vedada a imissão liminar de posse. Por outro lado, a requisição desses mesmos bens pelo Estado é unicamente admitida em razão de guerra, grave perturbação da ordem, ou calamidade pública, assegurada, em qualquer caso, a integral indenização dos prejuízos sofridos pelo proprietário. Finalmente, completando-se o conjunto de garantias específicas desse direito, dispõe-se que elas não se suspendem durante a vigência do estado de sítio.

Interpretado *a contrario sensu*, o dispositivo levanta os últimos obstáculos à superação do regime, que transformou a propriedade individual e familiar em poder de dominação sobre outras pessoas. A propriedade não compreendida nos limites definidos no art. 43 não goza da proteção excepcional reservada às liberdades fundamentais. Portanto, nesses casos, pode haver expropriação sem observância das regras determinadas pela norma constitucional. Aplicação desse sistema será feita, na Terceira Parte, em matéria de propriedade urbana ou rural.

b) **Liberdades sociais**

A partir do art. 45, reconhece e declara o anteprojeto as liberdades fundamentais da pessoa humana, enquanto membro de uma coletividade digna de proteção.

A liberdade de reunião é ampliada, dispensando-se, em qualquer hipótese, a necessidade de autorização ou de prévio aviso à autoridade.

O princípio da liberdade de associação é explicitado, no concernente à aquisição da personalidade jurídica. Acrescenta-se, porém, a advertência de que ninguém pode ser constrangido a se associar, pois isto representaria verdadeira contradição nos termos (art. 46).

Em matéria de liberdade de culto religioso (de natureza social, em contraste com a liberdade de fé religiosa), precisa-se que nela se compreendem, também, as de reunião, manifestação ou associação com fins religiosos (art. 47).

No tocante à censura prévia de espetáculos públicos, ou a programas de telecomunicação — os quais configuram verdadeira liberdade social, ao contrário da censura de livros, periódicos, fonogramas ou videogramas, em relação à qual o anteprojeto manteve a proibição em vigor — estabelece-se a regra de sua admissibilidade unicamente para fins de classificação, visando aos espectadores menores de idade, sem que se possa suprimir, total ou parcialmente, o espetáculo ou programa.

O princípio da completa liberdade sindical é inscrito no art. 49, com extensão aos funcionários públicos. Reconhece ainda o anteprojeto a liberdade de organização de associações ou comissões de trabalhadores, nas empresas ou estabelecimentos empresariais, ainda que sem filiação sindical.

A greve é concebida, no anteprojeto, como autêntica liberdade social e não como direito suscetível de regulação legal. No sistema do anteprojeto as leis de greve tornam-se inconcebíveis e o exercício dessa liberdade é

garantido também aos funcionários públicos. Em contrapartida, a manifestação de greve acarreta, enquanto perdurar, a suspensão dos contratos de trabalho, ou da relação de emprego público; e o abuso na paralisação coletiva do trabalho suscita a responsabilidade civil, administrativa ou criminal, sem que a lei possa, no entanto, considerar a greve, em si mesma, um crime.

c) Garantias fundamentais das liberdades

A primeira delas e a mais óbvia é a gratuidade do acesso à Justiça (art. 51, § 1.º), sem necessidade do humilhante atestado de pobreza atual. Voltando à boa tradição de nosso Direito, o anteprojeto impede que a lei exija o recurso às vias administrativas, como condição prévia ao exercício do direito da ação.

Quanto ao *habeas-corpus*, a inovação do anteprojeto consiste em resolver, de forma mais expedita, o incidente de incompetência do juíz ou tribunal a quem é dirigido o *writ*.

Em matéria de mandado de segurança, introduziram-se duas regras novas na sistemática em vigor. Determinou-se, em primeiro lugar, que a concessão liminar do mandado somente pode ser reformada pelas vias recursais ordinárias. Fixou-se, ademais, o princípio de que o pedido judicial pode ser feito em nome individual, na defesa de interesses coletivos, nos moldes das *class actions* norte-americanas.

No tocante à ação popular, o anteprojeto contém uma precisão formal e duas inovações substanciais. Formalmente, precisa-se — conforme a moderna orientação doutrinária e jurisprudencial — que a *causa petendi* é, tão-só, a lesividade do ato do Poder Público, ou de entidade controlada pelo Poder Público, independentemente de sua regularidade formal. Substancialmente, acresce-se à desconstituição dos efeitos do ato praticado a possibilidade

de se obter um provimento mandamental, qual seja, a proibição da prática do ato impugnado. Ademais, o bem jurídico protegido pela ação popular não é, apenas, o patrimônio público, como está na Constituição vigente, mas também os bens de uso comum do povo, os de reconhecido valor artístico, estético ou histórico, os interesses dos consumidores e o equilíbrio ecológico.

d) O Estado de sítio

De retorno à boa tradição democrática, o anteprojeto suprime o estado de emergência e as medidas de emergência da Constituição em vigor e fixa, apenas, no estado de sítio a medida extrema de preservação da ordem pública, autorizadora da suspensão das liberdades fundamentais.

Mas, tirante o caso clássico de guerra externa, o estado de sítio só é admitido na ocorrência de comoção intestina grave, com o caráter de guerra civil (art. 55), evitando-se o vago e perigoso conceito de subversão.

A grande inovação, nessa matéria, é a atribuição ao Presidente da República, como chefe do Poder encarregado de manter a ordem pública, da competência para decretar o sítio. Obviamente, a medida exige ratificação pelo Congresso. Além disso, suspenso o estado de sítio, o voto de desaprovação, pelo Congresso Nacional, das medidas aplicadas durante a sua vigência, acarreta o *impeachment* do Presidente (art. 59).

Segunda Parte

A Organização Estatal

A) A Federação

a) Disposições gerais

Rompendo com as hesitações de uma doutrina constitucional que se limita a reproduzir teorias norte-americanas, o anteprojeto organiza claramente a federação brasileira em três níveis: a União, os Estados Federados e os Municípios. Com efeito, o esquema federalista em dois graus apenas — União e Estados — é próprio de um federalismo de associação, em que Estados primitivamente independentes se unem para criar o Estado único federal, como sucedeu na América do Norte em 1787. Nessas circunstâncias, os Municípios, como unidades inferiores e derivadas, já se acham anteriormente constituídos no seio dos Estados Federados. Entre nós, porém, o que sucedeu com a proclamação da República foi a criação de um federalismo de descentralização, com a simultânea definição dos três níveis de competência: nacional, estadual e local. É o que o anteprojeto reconhece.

Dentre os Municípios, deve ser ressaltada a posição singular do Distrito Federal, como capital da União.

Ainda no tocante à organização geral da federação, o anteprojeto regula de modo mais consentâneo com o princípio da soberania popular não só a criação, como também o desmembramento, a incorporação e a fusão de Estados e Municípios.

As Regiões, como associações de Estados, e as Áreas Metropolitanas, como associações de Municípios, completam o quadro federativo do país, orientado pelo sentido de cooperação na realização do bem comum. Mas as Re-

giões e as Áreas Metropolitanas não são unidades da federação, ou centros de competência política, mas sim espaços cooperativos de desenvolvimento e harmonização dos serviços públicos.

b) As funções públicas

A estrutura das funções públicas obedece ao princípio da especialização e do controle recíproco (divisão de Poderes), com a dupla finalidade de evitar o abuso (razão clássica) e de assegurar a eficiência funcional (justificativa atual para o Estado moderno, de grande complexidade burocrática).

O exercício das funções públicas é orientado, no anteprojeto, pelo princípio da opção preferencial pelos pobres e oprimidos, tanto internamente, quanto no plano internacional (arts. 66 e 69).

A instituição do júri popular, como exercício direto da função judicante pelo povo, fora do Poder Judiciário, é adaptada aos tempos modernos, com a sua utilização, de preferência, no processo dos crimes de violação das liberdades fundamentais e no da ação penal contra agentes públicos ou autoridades (art. 67).

c) O sistema tributário

Nesta parte essencialmente instável do sistema constitucional federativo, em que os esquemas de partilha de competências vêem-se rapidamente superados pela evolução econômica, o anteprojeto seguiu o modelo austríaco, ao atribuir à legislação complementar o encargo de fixar a competência de tributar. A idéia coaduna-se, harmonicamente, com o sistema geral do anteprojeto, em que a planificação para o desenvolvimento exerce papel relevante, visando à transformação progressiva das estruturas

sócio-econômicas, no quadro de um federalismo cooperativo e não simplesmente estático.

A garantia democrática de uma tributação consentida é consagrada de forma mais precisa do que no texto constitucional vigente (art. 72).

B) A União Federal

a) Os órgãos de planejamento

A grande novidade do anteprojeto, na organização da União Federal, é a criação dos órgãos de planejamento, como centros autônomos de poder, relativamente ao Executivo e ao Legislativo. São de sua exclusiva incumbência as tarefas de elaborar os planos de desenvolvimento e fiscalizar a sua execução. A Administração Pública assume o encargo principal de executá-los, coordenando a atuação dos órgãos e empresas estatais e orientando e estimulando o setor privado. E ao Legislativo, como órgão representativo do povo, em sua unidade nacional e federal, cabe o poder de aprová-los.

É claro que o planejamento não compreende, apenas, a programação das atividades econômicas, mas engloba também os setores sociais, no sentido estrito: a educação, a pesquisa científica e tecnológica, a política de natalidade, por exemplo. A idéia é submeter a grande política nacional à exigência de maior racionalidade sistemática e livrá-la das pressões imediatistas e arbitrárias da luta partidária ou da competição personalista. Parodiando Winston Churchill, pode-se dizer que enquanto o político pensa sempre nas próximas eleições, o planejador cuida sempre das próximas gerações.

A figura do Superintendente Nacional de Planejamento avulta, na estrutura orgânica da União Federal, como um dos grandes centros de poder. Daí a preocupação, manifestada no anteprojeto, em torná-lo independente do

Presidente da República, que tradicionalmente concentra todos os poderes de direção e iniciativa, na história constitucional latino-americana. O Superintendente Nacional de Planejamento, nomeado em lista tríplice elaborada pelo Conselho de Planejamento, exerce suas altas funções por prazo superior ao da gestão do Presidente da República e não pode ser por este demitido. Essa independência se fazia necessária, a fim de assegurar ao principal órgão planejador do desenvolvimento o livre exercício do poder de fiscalização da Administração Pública federal, chefiada pelo Presidente da República, bem como do de propor ao Congresso Nacional o veto das normas emanadas do Executivo.

Ainda no nível federal, ressalta o poder do Superintendente Nacional de Planejamento de promover, perante o Tribunal Constitucional, a ação direta de invalidade de leis ou atos do Poder Público, contrários ao plano nacional de desenvolvimento (art. 82, III).

No âmbito regional, atua também esse alto funcionário da nação na elaboração dos planos de desenvolvimento da Região e na fiscalização de sua execução. Mas esse poder fiscal pode ser delegado a órgãos regionais.

b) O Poder Executivo

Na sistemática do anteprojeto, o Presidente da República deixa de ser o monarca republicano que tem sido, para assumir, com autonomia, as grandes funções que deve exercer num país subdesenvolvido: dirigir a execução do plano nacional de desenvolvimento e fixar as diretrizes da política administrativa federal. No exercício da primeira dessas funções eminentes, cabe ao Presidente editar, mediante decretos-leis, as normas necessárias à consecução dos objetivos do plano. O anteprojeto reconhece assim, neste e em outro passo, que a função normativa, no Estado moderno, já não pode ser atribuída com exclusividade ao Poder Legislativo. Tal não significa, porém,

que este seja inerme, diante do poder normativo do Presidente: consagrando prática norte-americana, o anteprojeto atribui ao Congresso Nacional o veto legislativo.

No campo da responsabilidade criminal do Presidente da República, vale assinalar, como inovação do anteprojeto, o direito conferido a qualquer partido político ou conjunto de dez mil cidadãos de propor a ação penal, nos crimes políticos.

Na eleição do Presidente da República, o anteprojeto introduz algumas novidades de importância, como o requisito da idade máxima (70 anos), o processo eleitoral em dois turnos e, sobretudo, a possibilidade de reeleição para o período imediatamente subseqüente uma única vez. Pareceu, com efeito, ao autor que a evolução sócio-política dos últimos anos tem propiciado a neutralização das pressões exercidas pelo chefe do Executivo sobre o eleitorado, com a necessidade em que se encontra o Presidente de contar com o apoio majoritário da opinião pública para a sua reeleição. E a influência da opinião pública sobre os governantes é um dos mais seguros critérios do bom funcionamento dos regimes democráticos. Para atender a essa possibilidade de reeleição, o prazo do mandato presidencial foi encurtado para 4 anos.

No caso de vacância do cargo, o anteprojeto voltou ao sistema constitucional anterior a 1967: ocorrendo a vaga na primeira metade do período presidencial, far-se-á nova eleição.

A posição funcional dos Ministros de Estado foi profundamente remanejada. Embora auxiliares de confiança do Presidente, por este livremente nomeados e demitidos, eles devem submeter à aprovação do Congresso o seu programa de atuação do Ministério. E verificando-se grave descumprimento desse programa, envolvendo a responsabilidade do Ministro, pode ele ser destituído pelo voto da maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados, cabendo dessa liberação recurso ao Tribunal Constitucional.

Esse esquema funcional, como parece claro, nada tem

a ver com o regime parlamentar, cujo adoção entre nós representaria claro obstáculo às exigências de continuidade na direção da política de desenvolvimento nacional. A destituição dos Ministros pela Câmara dos Deputados não ocorre por meio de um voto de desconfiança qualquer, mas como sanção política ao descumprimento de um obrigação. Ademais, objeto da aprovação parlamentar não é a nomeação do Ministro, mas o seu programa de atuação. Obtém-se, com isso, dupla vantagem: o desempenho ministerial passa a ser programado, ou mais racionalizado, e as políticas administrativas deixam de ser unicamente governamentais para se tornarem, de fato, nacionais.

Completando o quadro funcional do Poder Executivo, o anteprojeto regula, pela primeira vez em nossa história constitucional, os órgãos administrativos dotados de poder normativo (as *independent regulatory commissions* do direito norte-americano). Têm eles assegurada plena autonomia, em relação à Administração Pública centralizada, criando-se também a necessária publicidade do processo normativo, como instrumento de controle de sua atuação pela opinião pública.

c) **O Poder Legislativo**

O anteprojeto inova, largamente, ao organizar a estrutura e as funções do Poder Legislativo.

O Congresso permanece bicameral, mas o Senado tem suas funções remodeladas. Ele deixa de ser a Câmara alta da tradição norte-americana, com poderes superiores, copiados do Senado romano e da Câmara dos Lordes inglesa, para tornar-se, simplesmente, o órgão representativo dos interesses dos Estados, na federação. Seguindo o modelo das Constituições austríaca e alemã federal, o anteprojeto dá ao Senado, no processo legislativo, tão-só o poder de veto (art. 137). A sua estrutura, em conseqüência, é simplificada: ele é composto de dois representantes por Es-

tado, eleitos, como os deputados, por períodos quadrienais. Mas os candidatos a senador devem ter domicílio eleitoral na circunscrição há, pelo menos, quinze anos.

Quanto à Câmara dos Deputados, estabelece o anteprojeto duas importantes modificações na estrutura atual. O número de deputados é fixo (quinhentos) e a circunscrição eleitoral é a nação. Visa-se, por esta forma, contribuir para o desmantelamento das oligarquias locais, dando ao povo uma representação nacional unitária também no Congresso. Por outro lado, a fim de robustecer o sistema da representação proporcional, proíbem-se as coligações partidárias nas eleições para a Câmara dos Deputados.

A duração das sessões legislativas é aumentada para dez meses e meio (art. 112), enquanto atualmente mal passa de oito meses.

A regra do voto parlamentar pessoal e intransferível é reforçada com uma cominação penal à Mesa. Entende-se, com isso, abolir definitivamente a prática viciosa do voto de liderança.

A questão do subsídio dos parlamentares é resolvida no quadro da divisão de Poderes e com a aplicação do princípio de que nenhuma autoridade pode decidir em causa própria (art. 118).

O anteprojeto amplia os casos de incompatibilidade e as proibições, no exercício do mandato parlamentar (art. 119). Reforça, ademais, a sanção do absenteísmo às sessões legislativas e impede a substituição de parlamentares nos casos de simples afastamento temporário (art. 121).

Ao regular a competência do Congresso Nacional, tomou-se o cuidado de sistematizar de modo mais racional as diferentes funções legislativas, fiscalizadoras e resolutórias. Em relação às primeiras, estabeleceu-se a distinção mais nítida entre as leis complementares, as de autorização e diretrizes e a legislação ordinária. Visando corrigir distorções evidentes, ocorridas nos últimos tempos, explicitou-se a proibição clássica de que a lei tenha por objeto

indivíduos ou casos singulares, tanto mais que à Administração Pública, direta e indireta, foi reconhecido amplo poder normativo.

No tocante à competência resolutória do Congresso, previu-se a faculdade de seu exercício por comissão mista, de modo a tornar mais expedita a atuação parlamentar.

Os poderes fiscais do Congresso foram largamente ampliados. Suprimiram-se, antes de mais nada, os obstáculos maliciosos introduzidos pelo regime militar ao funcionamento das comissões parlamentares de inquérito. Criou-se, além disso, um direito de interpelação específico em relação ao Presidente da República, aos presidentes de Tribunais federais e aos representantes legais de entidades da Administração Pública indireta; ao mesmo tempo que se regulou com maior vigor o direito de interpelação de Ministros de Estado.

Grande reformulação teve o processo legislativo, no anteprojeto. Além do reconhecimento do direito de iniciativa popular em matéria legislativa, do veto senatorial e do referendo popular às leis de anistia de crimes de violação das liberdades fundamentais, todos já referidos nesta exposição, devem ser assinaladas as seguintes inovações:

a) a audiência obrigatória do Ministério Público e da Ordem dos Advogados do Brasil, no processo de votação das leis de organização judiciária;

b) o direito de iniciativa de um terço dos deputados, no tocante às leis que importem em aumento da despesa pública, vedada, em qualquer hipótese, a tramitação dos projetos de lei que deixem de indicar as fontes de receita correspondentes ao aumento de despesa proposto;

c) a equiparação do *quorum* deliberativo das leis de autorização e diretrizes (entre as quais se acha a lei do plano) ao das leis complementares;

d) a aprovação por decurso do prazo apenas das leis orçamentárias e da lei do plano nacional de desenvolvimento (noventa dias e seis meses, respectivamente), pois

tais leis atendem a interesses que transcendem o conflito político conjuntural e partidário;

e) a reclamação de inconstitucionalidade de lei complementar, ou de lei de autorização e diretrizes, perante o Tribunal Constitucional, suscitada nos primeiros dez dias de sua publicação por um terço dos membros do Congresso.

A possibilidade de delegação legislativa foi restringida às comissões mistas de deputados e senadores, excluindo-se a delegação ao Poder Executivo, como está na Constituição vigente. E isto, não só porque o Presidente já tem o poder de editar decretos-leis para a execução do plano de desenvolvimento, como ainda pelo fato de que a atividade normativa dos órgãos autônomos do Executivo foi expressamente consagrada.

Ao tratar do processo orçamentário, o anteprojeto regulou, destacadamente, a elaboração e aprovação do orçamento-programa do plano nacional de desenvolvimento, do orçamento fiscal, do orçamento dos órgãos de administração indireta e do orçamento monetário, estabelecendo regras apropriadas de controle de sua execução.

d) **O Poder Judiciário**

A organização do Poder Judiciário foi largamente remanejada. Criou-se o Tribunal Constitucional e transformou-se o atual Supremo Tribunal Federal, com redução de sua competência, em Superior Tribunal de Justiça. Incluiu-se o Tribunal de Contas na organização judiciária e extinguiram-se a Justiça Militar e os juízes federais de primeira instância.

A criação do Tribunal Constitucional, reclamada por várias correntes de opinião desde há algum tempo, teve em mira especializar, num órgão judiciário de cúpula, a competência para o julgamento das altas questões políticas, que dizem respeito à integridade da Constituição e

ao equilíbrio de poderes. Com isto, o Superior Tribunal de Justiça pôde ser especializado na uniformização da jurisprudência relativa à legislação federal (suprimido o recurso extraordinário por violação de literal disposição de lei federal) e na proteção das liberdades fundamentais. Restabeleceu-se, quanto às liberdades, o recurso ordinário em mandado de segurança e criou-se recurso da mesma natureza no processo das ações populares.

A inclusão do Tribunal de Contas no Poder Judiciário é medida igualmente preconizada por boa parte da doutrina constitucionalista, a fim de dar maior efetividade aos julgamentos desse órgão. Já não se compreende, aliás, que litígios de natureza estritamente jurídica sejam resolvidos, em última instância, por um órgão eminentemente político, como é o Congresso Nacional.

A extinção da Justiça Militar atende a razões de ordem lógica e política. Em que pese à tradição, a manutenção da Justiça castrense representa uma exceção injustificável, em matéria criminal. O funcionário militar, tal como o civil, pode e deve ser punido disciplinarmente pela sua corporação. Mas quando ele entra no terreno da criminalidade, nenhuma razão superior justifica seja ele subtraído à jurisdição dos órgãos judiciários comuns, como qualquer pessoa ou qualquer cidadão.

Quanto à Justiça Federal de primeira instância, a experiência revelou sua inutilidade. Os juízes federais ficam concentrados nas capitais dos Estados e não atendem, nem de longe, à mole de processos que se acumula nos pretórios. Na verdade, o regime militar de 1964 ressuscitou a Justiça federal de primeira instância por razões pouco nobres: entendia-se que a Justiça estadual não teria independência bastante, diante das pressões econômicas dos particulares, para julgar de modo isento as causas de interesse da União. A experiência veio demonstrar que esse perigo não foi conjurado com o restabelecimento da Justiça federal de primeira instância.

No estatuto geral da magistratura, devem ser assinaladas as seguintes inovações do anteprojeto:

a) a inclusão, na garantia da irredutibilidade de vencimentos, da regra do seu reajustamento periódico, no caso de perda do poder aquisitivo da moeda nacional;

b) a aposentadoria por decurso de prazo com o cômputo do tempo de exercício da magistratura;

c) a nomeação e promoção dos juízes de primeira instância pelo presidente do tribunal ao qual se acham subordinados, devendo, nas promoções por merecimento, ser ouvidos o Ministério Público e a Ordem dos Advogados do Brasil.

A questão da corrupção de magistrados foi destacada, no anteprojeto, porque constitui um dos mais sérios perigos ao funcionamento do regime de legalidade. Se todos os litígios podem ser levados ao Poder Judiciário, a desonestidade dos juízes priva a sociedade de toda segurança jurídica.

Na composição do Tribunal Constitucional e do Superior Tribunal de Justiça, o anteprojeto aparta-se também do sistema tradicionalmente seguido entre nós. Os integrantes desses órgãos judiciários de cúpula devem ser nomeados por prazo certo (nove anos), sem poderem ser reconduzidos. A idade máxima, como requisito para a nomeação, é sessenta anos. E cada um terço dos juízes é nomeado em lista tríplice, apresentada, respectivamente, pelo outro tribunal, pelo Ministério Público e pela Ordem dos Advogados do Brasil. Critério análogo é seguido na composição dos Tribunais Eleitorais.

Inovou também o anteprojeto na composição do Tribunal de Contas, ao exigir que os nomeados pelo Presidente da República sejam bacharéis em direito, indicados em lista tríplice elaborada pelo Superintendente Nacional de Planejamento.

Dispôs, ainda, o anteprojeto sobre a criação de quatro Tribunais Federais de Recursos, em substituição ao único atualmente existente. A multiplicação desses Tribunais vem sendo preconizada por ocasião de cada reforma constitucional envolvendo o Poder Judiciário, sem ser afinal acolhida. No entanto, parece óbvio que a mais célebre e

cômoda prestação da justiça em segunda instância, nas causas de interesse da União Federal, não se coaduna com a manutenção de um único Tribunal, sediado em Brasília. Com a abolição da Justiça Federal de primeira instância, foi preciso alterar o critério de nomeações para os novos tribunais, a saber: quatro quintos dos seus juízes devem ser nomeados após aprovação em concurso público de títulos e provas, e o quinto restante, alternadamente, a partir de listas tríplices organizadas pelo Ministério Público e a Ordem dos Advogados do Brasil.

Na Justiça do Trabalho, duas inovações devem ser realçadas. A primeira delas é a abolição dos juízes classistas, herança ideológica ineficiente do corporativismo getulista. A segunda é a inclusão, na competência da Justiça trabalhista, do julgamento dos dissídios trabalhistas rurais, bem como dos litígios oriundos de acidentes do trabalho.

e) O Ministério Público

O anteprojeto procurou atribuir ao Ministério Público a independência necessária ao exercício de suas elevadas funções.

Vedou, assim, aos seus representantes, a defesa dos interesses próprios da União, em juízo ou fora dele. É de verificação quotidiana, com efeito, que a defesa da ordem pública e do interesse coletivo nem sempre se conciliam com a representação do Estado. No conflito inevitável, ambos os interesses acabam prejudicados. Compete à União criar e manter o quadro de seus procuradores, como sucede nas demais unidades da federação.

A estrutura do quadro funcional do Ministério Público assegura a independência da instituição, relativamente ao Poder Executivo, no qual permanece enfeudado até agora. As nomeações para os cargos iniciais da carreira são feitas pelo Procurador Geral da República, ele pró-

prio eleito pelos seus pares. A interferência do Presidente da República, na composição do órgão deliberativo máximo do Ministério Público, é limitada pela exigência de lista tríplice, elaborada pelo Procurador Geral da República.

f) As Forças Armadas e os órgãos policiais

Os órgãos precipuamente encarregados de portar armas em defesa do povo vêm regulados no mesmo capítulo.

O anteprojeto rompe, decididamente, com a péssima tradição inaugurada em 1891, consistente em atribuir na Constituição às forças militares o encargo de defender as instituições públicas, como se elas fossem uma espécie de poder moderador fardado. Embora possa parecer inócua como remédio jurídico, a afirmação de que as Forças Armadas são incumbidas, unicamente, da defesa da nação contra o inimigo externo representa princípio da melhor tradição democrática. Como sanção das rígidas normas de hierarquia e disciplina, que devem prevalecer nas corporações militares, o anteprojeto considera crime a desobediência, por militar, de ordem emanada do Presidente da República ou de Ministro do Estado, ou o pronunciamento público sobre a vida política e as instituições do país.

Quanto aos órgãos policiais, o anteprojeto determina a sua completa desmilitarização, de modo a suprimir a indébita interferência das Forças Armadas na vida política e na ordem social dos Estados Federados. Ademais, soluciona o problema atual da multiplicação das polícias municipais, ao exigir que estas sejam criadas unicamente em convênio com os Estados ou a União (no caso do Distrito Federal e dos Municípios localizados em Territórios Federais).

C) O Distrito Federal

O anteprojeto assegura a autonomia política da capital da União, pela eleição popular do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores. Mas essa autonomia não impede que o Distrito Federal, analogamente a outros Municípios, possa participar de Área Metropolitana.

D) Os Estados Federados e as Regiões

Na organização política dos Estados Federados, o anteprojeto ampliou a sua esfera de autonomia, pela redução do número de regras estruturais consideradas inafastáveis. Dentre elas, porém, incluiu a da autonomia dos órgãos de planejamento, com participação da comunidade em sua composição, pois é esta uma das idéias básicas de toda a sistemática adotada.

De acordo com o critério da maior autonomia, foi inteiramente revisto o instituto da intervenção federal, de modo a adaptá-lo às exigências do federalismo cooperativo.

Novidade de relevo é a regulação das Regiões, concebidas como associações de Estados limítrofes, pertencentes ao mesmo complexo geoeconômico, para a aprovação dos planos regionais de desenvolvimento e a harmonização da legislação, da tributação, dos transportes e dos serviços públicos no território dos Estados componentes. A criação e o funcionamento dos órgãos regionais obedece ao princípio da autonomia estadual.

As propostas de harmonização aprovadas não ficam bloqueadas pela omissão dos órgãos estaduais. Qualquer interessado pode pleitear a sua aplicação compulsória por decisão judicial, cujos efeitos se estendem a todos quantos se achem na mesma situação jurídica do autor da demanda.

E) Os Municípios e as Áreas Metropolitanas

Igual preocupação com a autonomia orientou a organização política dos Municípios, tradicionalmente maldotados entre nós desde a primeira Constituição republicana. Eliminaram-se várias disposições aberrantemente centralizadoras do texto constitucional vigente. Coerentemente com o estatuído para os Estados Federados, disciplinou-se a intervenção nos Municípios de acordo com os ditames da cooperação federal.

As Áreas Metropolitanas, atualmente denominadas Regiões Metropolitanas, foram organizadas com fundamento no princípio da autonomia municipal.

Terceira Parte

A Ordem Econômica e Social

Nesta terceira parte, o anteprojeto seguiu duas idéias diretoras: superar a tradicional separação entre Estado e sociedade civil e editar regras auto-aplicáveis, visando a transformação da sociedade. Organiza-se, aqui, por conseguinte, a esfera do social, distinta tanto do estatal quanto do domínio particular, e caracterizada pelo sentido comunitário das instituições. Eliminaram-se, por outro lado, todas as disposições de alcance meramente programático, ou as normas de menor importância para a transformação social. Os verdadeiros programas sócio-econômicos devem constar dos planos, não do texto constitucional.

A) A organização sócio-econômica e o regime da propriedade

Os principais setores da atividade econômica não devem se desenvolver de modo irracional, arbitrário e egoísta, mas de forma harmônica e disciplinada, para a

realização dos grandes objetivos, que a própria sociedade aceita e considera como metas obrigatórias. O planejamento, no anteprojeto, não é pois meramente indicativo. A sociedade brasileira não pode continuar confiando à "mão muito visível" dos interesses particulares a realização do desenvolvimento nacional. Esse objetivo maior, ao contrário, deve ser atribuição legal dos centros de poder, organizados e consentidos de acordo com os ditames constitucionais. A democracia social não é apenas o regime do consentimento popular para a designação dos governantes; ela é, também, o regime de legitimação de todo poder — político, econômico e social — pela sua aptidão a satisfazer os interesses da comunidade nacional.

Já foi explicado que o anteprojeto funda-se na convicção de que o subdesenvolvimento, longe de se confundir com uma situação qualquer de atraso econômico, representa um estado permanente de desequilíbrio social, caracterizado pela desigualdade crescente de condições de vida, entre classes, setores econômicos e regiões. O país subdesenvolvido, não obstante o eventual crescimento econômico global e o progresso técnico, acaba sempre reproduzindo, no interior de suas fronteiras, a mesma situação de dominação e exploração, característica da vida internacional. Em nosso país, como é fartamente sabido, os índices de desigualdade social estão entre os mais elevados do mundo. A organização das políticas públicas, por conseguinte, deve visar, como objetivo último, à instauração de uma igualdade fundamental quanto às condições básicas de vida, vale dizer, quanto à saúde pública, a alimentação, a educação e a instrução, o trabalho e a habitação. São essas as condições mínimas para uma vida digna e feliz, finalidade de toda organização de poderes, como se diz no art. 1.º do anteprojeto.

Reconhecendo que a grande empresa é uma organização econômica que transcende a pessoa do empresário, e que a propriedade do capital não constitui, em tais empresas, título de legitimidade ao exercício do poder de controle, o anteprojeto traça as linhas fundamentais de

sua estrutura interna (art. 208), a saber: distinção entre a posição jurídica de empresários, investidores e trabalhadores; poder de controle não fundado na propriedade do capital e exercido pelos empresários, com o consentimento de investidores e trabalhadores; participação equitativa de investidores e trabalhadores na gestão e na repartição dos lucros. Relativamente às macroempresas sob controle estatal, impõe, em sua organização, a observância desta última regra.

Em matéria de desenvolvimento agropecuário, o anteprojeto estabelece, também, o princípio do planejamento, mas afasta a centralização atual, ao permitir que esses planos sejam elaborados tanto em nível nacional, quanto regional e estadual, desde que harmônicos entre si.

Um dos grandes obstáculos ao desenvolvimento nacional tem sido o regime da propriedade, copiado de países que seguiram evolução bem diferente da do nosso. Por isso mesmo, o anteprojeto introduz nessa matéria sensíveis modificações em relação ao direito vigente.

Parte-se do princípio de que a propriedade existe para satisfação dos interesses do próprio titular. Como tal, ela é, sem dúvida, uma das garantias de proteção à dignidade da pessoa humana, desde que limitada aos bens indispensáveis à realização dessa finalidade. Em si mesma, não tem a propriedade nenhuma função social: não é um poder atribuído para a satisfação dos interesses de terceiros.

Desse princípio, seguem-se duas conseqüências básicas:

1) a propriedade, enquanto garantia de proteção à pessoa humana, não pode ser suprimida ou sacrificada aos interesses sociais, porque a dignidade da pessoa humana é o primeiro e mais fundamental valor social;

2) nas hipóteses em que ela não é condição da dignidade da pessoa humana, a propriedade privada deve ceder o passo à realização dos interesses sociais, com indenização limitada, ou mesmo sem indenização alguma no caso de concentração abusiva.

Aplica-se, a seguir, tal princípio para definir o regime da propriedade rural e o da propriedade urbana.

Quanto ao primeiro deles, estabelece o anteprojeto a regra básica de que a terra é capital produtivo, de interesse nacional. A apropriação do solo agrícola só poderá, portanto, ser efetuada:

a) sob a forma individual, em se tratando de fundos rurais efetivamente explorados, nas dimensões necessárias à manutenção do agricultor e sua família, conforme definição dos planos de desenvolvimento agropecuário;

b) fora dessa hipótese, por cooperativas de pessoas naturais.

Nas expropriações, haverá três situações a considerar:

1) em se tratando de fundo agrícola de dimensões reduzidas, explorado diretamente pelo agricultor e sua família, aplica-se o regime da máxima garantia da propriedade;

2) fora dessa hipótese, cuidando-se da realização de plano de desenvolvimento agropecuário, tanto a União quanto os Estados podem desapropriar, mediante o pagamento da indenização em dinheiro ou títulos da dívida pública, até o valor cadastral do imóvel;

3) finalmente, para reprimir a concentração abusiva de terras incultas, haverá expropriação sem indenização.

No que tange ao solo urbano, estabelece o anteprojeto o princípio de que a sua apropriação não pode contrariar as exigências fundamentais de habitação, transporte, saúde, lazer e cultura das populações citadinas. Como corolário do princípio, impõe às autoridades municipais e metropolitanas o dever de elaborar e aplicar, com a colaboração da União e do Estado, planos de urbanização para a consecução de tais exigências. A expropriação de imóveis urbanos obedecerá ao mesmo regime da dos imóveis rurais. Quanto às mais-valias de imóveis privados, resultantes da ação urbanizadora do Poder Público, impôs o anteprojeto, em disposição inspirada pela Constituição espanhola de 1978, a reversão desses sobrevalores ao

Poder urbanizador, pela via tributária ou por outros meios.

Em matéria de jazidas, minas e demais recursos minerais, o anteprojeto se aparta do regime constitucional vigente nos seguintes pontos:

a) exige que a sua exploração seja feita, unicamente, por empresas sob controle de brasileiros e não, como está no texto constitucional em vigor, por "sociedades organizadas no País", as quais podem ter controle estrangeiro;

b) substitui por uma indenização a participação do proprietário do solo nos resultados da lavra.

Ao garantir a liberdade de iniciativa empresarial (art. 213), o anteprojeto não a está erigindo, absolutamente, em liberdade fundamental da pessoa humana, mas apenas reconhecendo que ela representa um instrumento útil e mesmo necessário à defesa dos interesses dos consumidores (e não dos próprios concorrentes, portanto). Acrescenta que a atividade empresarial do Estado, em concorrência com as empresas particulares, só pode ser exercida para suplementar a iniciativa privada deficiente no atendimento desses mesmos interesses.

Ainda com base no princípio de que a concorrência empresarial é mero instrumento de defesa dos consumidores, o anteprojeto impõe ao Poder Público a exploração das atividades consideradas de interesse público, tanto no setor de prestação de serviços, quanto nos de produção e distribuição de bens, nas quais o regime de competição não traz benefícios ao consumidor (art. 214). Exige, porém, que a criação desses monopólios públicos seja feita por lei federal, estadual ou municipal.

Estabelece, a seguir, o anteprojeto duas regras sobre a atividade econômica de estrangeiros, as quais contrariam a orientação geralmente seguida entre nós:

1) a submissão à autorização federal da instalação de qualquer empresa sob controle estrangeiro, bem como a das alienações a pessoas domiciliadas no exterior, ou controladas por estas, do controle de empresas já instaladas no país;

2) a facilitação do ingresso no país e a permanência, temporária ou definitiva, de estrangeiros dotados de competência técnica ou científica.

Com o fito de encerrar discussões ociosas e anacrônicas, o anteprojeto firma o princípio de que é dever do Estado regular a atividade econômica, em todos os setores, a fim de preservar o poder aquisitivo da moeda nacional, bem como proteger os interesses dos consumidores, a saúde, a segurança e a moralidade públicas (art. 217).

B) O trabalho e a Previdência Social

A garantia assegurada à liberdade sindical e à de greve — as quais se reforçam mutuamente — já dispensaria boa parte da regulação pública das relações de trabalho. Na verdade, a melhor proteção aos interesses dos trabalhadores é a autoproteção. Mas em país subdesenvolvido, marcado por fundas desigualdades de condições de vida, numa sociedade em que mais da metade da população vive em situação miserável, seria funestamente utópico dispensar a regulação pública das condições de trabalho.

O anteprojeto lança mão, pois, de ambos esses instrumentos de proteção ao trabalhador. De um lado, coerentemente com o reconhecimento das liberdades de organização sindical e de paralisação coletiva do trabalho, exclui a interferência do Estado na regulação intersindical das condições de trabalho, realizada por meio de convenções coletivas (art. 218); procura eliminar, com isto, o risco da preponderância de falsas políticas monetaristas sobre os interesses da classe trabalhadora. Por outro lado, mantém o anteprojeto a declaração de um elenco de direitos fundamentais dos trabalhadores, reforçando-os ainda com a regra de sua auto-aplicação (art. 219), desconhecida no direito vigente. Assim é que, para tomarmos um só exemplo, a obrigatoriedade de salário-mínimo, capaz de satis-

fazer, conforme as condições de cada região do país, as necessidades básicas de alimentação, educação (acrescentada ao direito em vigor), habitação, vestuário e transporte do trabalhador e sua família, existe independentemente da edição de um decreto de aplicação. Ainda que não fixado esse piso salarial pelo Poder Executivo, ou mesmo quando fixado em decreto mas em níveis famélicos, como ocorre atualmente, os sindicatos, ou os trabalhadores isoladamente, poderiam provocar, mediante dissídio, a fixação do mínimo salarial nos exatos termos da norma constitucional. E isto, independentemente da ação direta de inconstitucionalidade do decreto presidencial, ajuizada perante o Tribunal Constitucional.

Se, no entanto, houver interferência governamental para aplicação das normas sobre direitos fundamentais do trabalhador, devem ser ouvidos, previamente, os órgãos sindicais de trabalhadores.

Na definição dos direitos fundamentais dos trabalhadores, a inovação consistiu no reconhecimento de um direito à indenização integral dos danos ocasionados pela despedida injusta e na proibição de despedidas coletivas, fora das hipóteses determinadas em lei (art. 219, X). A medida parece mais justa e eficaz, na proteção do trabalho, do que os sistemas de indenização tarifada da Consolidação das Leis de Trabalho, do fundo de garantia por tempo de serviço, ou do seguro-desemprego, os quais consagram, na verdade, o direito absoluto do empregador de despedir os trabalhadores a qualquer tempo e em qualquer circunstância. A solução proposta não significa, como é óbvio, que o legislador ordinário fique impedido de prefixar a indenização, conforme o tempo de serviço, ou de criar o seguro-desemprego. Mas essa prefixação ou esse seguro não constituirão, nunca, um limite quantitativo à responsabilidade do empregador. Ao contrário do regime vigente, a despedida de empregado sem justa causa passa a ser um ato ilícito, enquanto atualmente o empregador pode adquirir, de antemão, mediante a cotização ao fundo de garantia, o direito de despedida injusta. Além disso, a

indenização não é calculada com base num único fator — o tempo de serviço —, mas com fundamento na totalidade dos prejuízos efetivamente sofridos pelo trabalhador despedido, notadamente a dificuldade ou impossibilidade em que se encontra o despedido de obter novo emprego, em razão, por exemplo, de sua idade avançada ou da deficiência física adquirida em acidente do trabalho.

Por outro lado, a regra da responsabilidade do empregador pela indenização integral dos prejuízos causados com a despedida injusta supera, na prática, as vantagens da antiga garantia de estabilidade no emprego. Todos se lembram dos expedientes que eram aplicados pelo empregadores para evitar a aquisição da estabilidade, desde o congelamento salarial até à chamada despedida obstativa, praticada às vésperas do termo de aquisição.

Outra inovação importante do anteprojeto, nessa matéria, é a extensão aos funcionários públicos da quase totalidade desses direitos fundamentais do trabalhador (art. 219, § 2.º), levando-se em conta que o regime estatutário da função pública não exclui a proteção devida à dignidade do trabalho, em qualquer circunstância.

Finalmente, ainda na linha do reforço das responsabilidades do empregador, o anteprojeto estabelece a obrigatória punição dos responsáveis pela violação das normas de higiene e segurança do trabalho (art. 220).

No que tange à previdência social, a inovação introduzida consistiu na obrigatoriedade de participação de representantes sindicais de empregadores e empregados, ou de funcionários públicos, conforme o caso, nos órgãos previdenciários.

C) A educação, a saúde e a assistência social

Como o homem — fautor e beneficiário do desenvolvimento — é o capital mais valioso com que conta o país, a Constituição não pode deixar de traçar as regras fundamentais, concernentes à educação, à saúde e à assistência social. É o que faz o anteprojeto, mas seguindo técnica

bem diversa da que tem prevalecido até hoje. Com efeito, ao invés de multiplicar as declarações de princípio, tão altissonantes quanto ineficazes, do tipo "a educação é direito de todos e dever do Estado", procura o anteprojeto estabelecer as regras mínimas de atendimento às exigências sociais, nessa matéria, em função de nossa realidade concreta.

É estabelecida, assim, a obrigatoriedade da elaboração de um plano nacional de educação, consoante com o plano nacional de desenvolvimento, prevendo-se a participação harmônica da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no sistema educacional, em todos os níveis. Reconhece-se, com isto, que a educação nacional é assunto que, pela sua excepcional relevância, não pode ser entregue aos cuidados intermitentes e freqüentemente eleiçoeiros de agentes do Executivo. Ademais, impõe o anteprojeto a participação de representantes da comunidade na elaboração desse plano, de modo a corrigir as tendências naturalmente tecnocráticas da burocracia estatal.

A educação primária ou básica é o setor-chave de todo o sistema educacional. Tanto nos países europeus ocidentais, quanto nos Estados Unidos e no Japão, foi a educação primária, generalizada a toda a população, que propiciou a aceleração da igualdade democrática de condições de vida, no século XIX. Em países subdesenvolvidos — todos reconhecem — a educação de base é o principal investimento social.

No entanto, o sistema educacional brasileiro apresenta nesse setor as suas mais agudas deficiências. Segundo estatísticas oficiais, cerca de oito milhões de crianças, entre sete e quatorze anos, estariam fora da rede escolar. A estimativa parece muito aquém da realidade, quando se pensa que o número de crianças abandonadas, de acordo com os dados mais otimistas, atinge a impressionante cifra de trinta milhões.

Na verdade, o grande problema não é tanto a falta de

vagas nas escolas públicas, quanto os alarmantes índices de evasão escolar. Diz-se que, de cada cem alunos matriculados na 1.ª série, somente dezoito, em média, concluem a 8.ª série. Ora, este último problema é gerado por múltiplas causas, as quais se reduzem todas, afinal, a uma só realidade: a miséria. É claro, nessas condições, que as normas constitucionais sobre educação, isoladas de uma política de desenvolvimento sócio-econômico, nada significam em termos efetivos. Mas não é menos claro que, dentro da grande política de desenvolvimento da sociedade brasileira, há regras mínimas sobre educação que devem ser observadas, em qualquer circunstância.

Dentre essas regras mínimas está a do ensino obrigatório e inteiramente gratuito, para todos, até a idade em que se admite possa o jovem começar trabalhar: quatorze anos. A Constituição atual estabelece a regra do ensino obrigatório, dos sete aos quatorze anos, mas admite a gratuidade apenas nos estabelecimentos oficiais. A hipocrisia liberal afeta desconhecer o fato de que grande parte da população não-miserável do país encontra as mais sérias dificuldades para arcar com os gastos de educação dos filhos; e que o ensino pago elimina, na prática, o decantado pluralismo educacional, pois o direito de escolher a escola só pode ser exercido pelos que têm recursos suficientes para pagar as taxas escolares e comprar o material exigido.

Tudo isto sem falar na reconhecida falta de vagas em escolas públicas.

Por essas razões, o anteprojeto determina que o ensino obrigatório, dos seis aos quatorze anos, será inteiramente gratuito, inclusive quanto ao material escolar e à alimentação básica indispensáveis, por se tratar, no caso, de um serviço público essencial que deve ser custeado pelo imposto. A antecipação da obrigatoriedade para os seis anos de idade visa a incluir no sistema o impropriamente chamado ensino pré-escolar.

O anteprojeto admite, dando, aí sim, possibilidade real ao exercício de verdadeira escolha, que o serviço pú-

blico educacional seja prestado por entidades particulares, em regime de concessão. Não se trata, pois, de criar um único tipo de escola, de índole burocrática, nem, muito menos, de instituir a uniformidade ideológica, mas de impedir que as classes pobres, que constituem a esmagadora maioria de nossa população, sejam desfavorecidas pela desigualdade de fortuna quanto à educação da prole, criando-se destarte verdadeiro círculo vicioso a perpetuar os desequilíbrios sociais.

O regime de concessão de serviço público indica que o Estado tem o dever de exercer estreita fiscalização sobre o desempenho das entidades concessionárias, sem que estas possam, contra isso, invocar o princípio da livre iniciativa empresarial.

O anteprojeto não adotou o sistema atual de vincular percentagens orçamentárias ao custeio de despesas públicas no setor educacional. É preciso ter a coragem de reconhecer, contra a demagogia oficial, que esse sistema é inoperante. Ele não discrimina, em primeiro lugar, nessa massa de recursos, o que deve ser atribuído a cada um dos diferentes graus de ensino. Além disso, ele tampouco estabelece critérios para a partilha das verbas entre o ensino público e o ensino privado. É óbvio, nessas circunstâncias, que o mecanismo de vinculação de percentagens orçamentárias acaba sempre por fortalecer os setores dotados de maior poder de pressão, entre os quais não se encontra nunca, como ninguém ignora, o do ensino primário oficial.

Ademais, no sistema do anteprojeto, orientado pelo princípio do planejamento, é altamente inconveniente estabelecer a vinculação de verbas orçamentárias na Constituição, cerceando por essa forma o indispensável poder dos órgãos planejadores de programar o emprego de recursos públicos em função dos objetivos a serem atingidos, etapa por etapa.

No tocante ao ensino oficial, o anteprojeto restabelece o princípio da gratuidade, que a Constituição vigente declara abandonar progressivamente.

Por outro lado, se o pluralismo democrático aconselha a abertura de espaço a várias experiências educacionais, as quais dificilmente seriam realizadas na escola oficial, a natureza do serviço público de educação é radicalmente contrária ao regime de competição empresarial fundada no lucro. A multiplicidade de escolas privadas não deve, pois, ser suprimida, mas sob a condição de que elas estejam voltadas, unicamente, ao seu objetivo de interesse social. Daí a proibição, contida no anteprojeto, de a escola privada apresentar outra forma de organização, que não a de associação sem fins lucrativos, ou de fundação.

Outra novidade do anteprojeto, relativamente ao direito vigente, é a extensão ao magistério privado superior da regra do concurso público, no provimento dos cargos inicial e final da carreira. Levou-se em conta, para tanto, o fato de que a docência superior deve comportar graus escalonados, todos sancionados por exames acadêmicos, não se justificando que o ingresso e o acesso nessa carreira sejam excluídos da regra geral do concurso. O cumprimento dessa exigência será, sem dúvida, fator de moralização do ensino superior privado.

Cuidando, a seguir, das exigências de assistência social às populações carentes — triste realidade de nosso país, a qual não pode deixar de entrar no esquema constitucional — o anteprojeto ateve-se ao que pareceu fundamental: a assistência médico-hospitalar gratuita aos que não contam com a previdência social e o recolhimento e a educação dos menores abandonados. O encargo de prestação desse serviço público foi atribuído aos Municípios e ao Distrito Federal, porque é no quadro local que tais necessidades podem ser mais concretamente levantadas e atendidas. Reafirmou-se, no entanto, o dever de cooperação federal da União e dos Estados, para o bom desempenho dessa tarefa pública. Qualquer pessoa tem o direito de impugnar, perante o Judiciário, o orçamento municipal que deixe de prever dotação de recursos necessários ao cumprimento desse dever constitucional. A so-

ciedade torna-se, assim, direta controladora da ação do Poder Público.

D) **Os meios de comunicação social**

É escusado insistir sobre a importância da imprensa, do rádio e da televisão na formação da mentalidade cultural e da opinião pública. O poder atual dos meios de comunicação de massa, notadamente no campo político, é decisivo. A nova Constituição do Brasil não pode, nessas condições, deixar de regular o assunto.

Inscrevendo-se contra o falso dilema da empresa capitalista *versus* a exploração estatal, o anteprojeto procurou organizar as empresas de comunicação social como entidades prestadoras de um serviço de interesse público, isto é, comunitário. Daí haver estabelecido as seguintes regras:

a) liberdade de fundação de empresas jornalísticas e de publicação de jornais ou periódicos, sem necessidade de autorização do Poder Público;

b) exploração de empresas jornalísticas e de rádio ou televisão, unicamente por associações civis sem fins lucrativos, ou fundações, públicas ou privadas;

c) preenchimento da metade, pelo menos, dos cargos em órgãos administrativos dessas empresas, por representantes eleitos pelos jornalistas empregados.

Além disso, levando em conta que a concessão de faixas de onda de rádio e televisão constitui, hoje, monopólio arbitrário da Administração central, e que a manutenção desse sistema favorece toda sorte de conluios, desonestidades e politicagens, o anteprojeto atribui a um órgão normativo autônomo, de âmbito federal, o encargo dessa concessão. Acrescenta que, nesse órgão, haverá igual número de representantes do Poder Público, das empresas e dos sindicatos de jornalistas.

Pensando, ademais, na indispensável proteção aos interesses coletivos, quanto à honestidade e à veracidade

das informações, comentários e críticas, veiculadas pelos meios de comunicação de massa, o anteprojeto encarrega o Ministério Público de exercer as funções de defensor da coletividade, pela via conciliatória ou pelos meios judiciais.

E) **Os silvícolas**

O grande princípio a ser inscrito na Constituição, neste capítulo, é o direito dos povos indígenas de conservarem a sua identidade cultural; ou seja, exatamente o oposto do que durante séculos, com boas ou más intenções, se procurou fazer, com a idéia de civilizar os selvagens.

É claro que o relacionamento com os silvícolas deve ser feito por meio de órgãos especiais da Administração Pública. Mas esses órgãos não podem deixar de contar, em seu seio, com representantes das diferentes comunidades indígenas. É o que estabelece o anteprojeto.

Com relação ao direito desses povos à posse permanente e ao usufruto exclusivo das terras onde se fixaram, o anteprojeto acrescenta duas regras de proteção ao direito vigente: a declaração do caráter criminoso da invasão, ou ameaça de invasão, dessas terras, e a proibição de lavra ou garimpo das jazidas nelas localizadas.

Quarta Parte

A Emenda e a Revisão Constitucional

O lamentável debate provocado pela falsa emenda constitucional, atribuindo ao Congresso poderes constituintes, veio demonstrar a absoluta necessidade de que a questão seja regulada na própria Constituição.

Dir-se-á que uma Constituição não pode prever a for-

ma de seu desaparecimento, mas a ordenação constitucional suíça desmente o asserto, ao regular pormenorizadamente o que chamou de "revisão total", isto é, a elaboração de nova carta constitucional.

Ao disciplinar o procedimento das emendas, que são alterações de dispositivos determinados da Constituição, o anteprojeto ampliou o direito de iniciativa, estendendo-o a qualquer partido político e ao conjunto de trinta mil cidadãos, além de reconhecer esse direito ao Presidente da República e a um terço dos membros do Congresso Nacional, como atualmente. Manteve o anteprojeto o *quorum* deliberativo de dois terços dos membros do Congresso, em dois turnos. Mas exigiu a ratificação em referendo popular das emendas que tenham por objeto os dispositivos da Primeira Parte (a soberania) e da Terceira Parte (a ordem econômica e social), porque tais normas tocam, diretamente, em interesses populares.

Já quanto à revisão constitucional, que consiste na substituição da vigente Constituição por outra, o anteprojeto exige que a sua iniciativa parta de dois terços dos membros do Congresso Nacional, com o referendo do povo. Procura-se, com isso, impedir a eventual manobra de cúpula dos representantes políticos, consistente na substituição da ordem constitucional, contra os interesses populares. Declara, a seguir, o anteprojeto a verdade elementar de que a Constituição só pode ser legitimamente revista por uma Assembléia Nacional Constituinte, eleita pelo povo para essa finalidade exclusiva; e regula a composição dessa Assembléia, bem como a submissão a referendo popular das matérias aprovadas contra o voto contrário de dois quintos dos constituintes.

Disposições Transitórias

O grande número de disposições transitórias do anteprojeto resulta do fato de que ele realiza, de fato, uma

substancial mudança na ordenação constitucional do país, sem se limitar a alterações de valor retórico ou ornamental. Vários órgãos públicos foram criados, outros tantos extintos. Dentre estes, vale assinalar o Serviço Nacional de Informações, verdadeiramente incompatível com o tipo de democracia que o anteprojeto procura criar.

Três disposições transitórias merecem especial referência, por serem excepcionalmente relevantes.

A fim de desencadear o processo de transformação da ordem constitucional, no que se refere à organização do Estado, o anteprojeto determina a realização de eleições presidenciais e parlamentares dentro em seis meses da promulgação da nova Constituição (art. 239).

No art. 250, é declarada nula e de nenhum efeito a norma do art. 181 da atual Constituição, que subtrai à apreciação do Poder Judiciário os atos ditos revolucionários e todos os fundados nos chamados atos institucionais, a a partir de 31 de março de 1964. A norma assim fulminada constitui inaceitável aberração jurídica, impingida à nação. O rompimento com o regime arbitrário — razão de ser da nova Constituição — começa por aí. O anteprojeto acrescenta que se considera suspenso o prazo da prescrição civil, trabalhista ou criminal, relativamente a pretensões, reclamações ou ações judiciais, fundadas nos atos mencionados. Isto é, todos os prejudicados podem bater às portas da Justiça.

No art. 251, já referido, o anteprojeto regula a inconstitucionalidade por omissão, isto é, o fato de o Legislativo deixar de editar, em tempo oportuno, as leis complementares necessárias à aplicação dos dispositivos constitucionais. Esse tempo oportuno foi fixado em três anos. A partir do término desse prazo, o Ministério Público, ou qualquer interessado, pode pedir ao Judiciário a aplicação direta, ao caso concreto submetido a juízo, da norma constitucional não complementada.

Anteprojeto de Constituição

Sumário

Primeira Parte

A SOBERANIA

Título I

Princípios Fundamentais (Arts. 1.º a 4.º)

Título II

A Nacionalidade, a Cidadania e a Proteção da Pessoa Humana

Segunda Parte

A ORGANIZAÇÃO ESTATAL

Título I

A Federação

Capítulo 1.º : Disposições Gerais (arts. 60 a 63)
Capítulo 2.º : As Funções Públicas (arts. 64 a 69)
Capítulo 3.º : O Sistema Tributário (arts. 70 a 74)

Título II

A União Federal

Capítulo 1.º : Disposições Gerais (arts. 75 a 77)
Capítulo 2.º : Os Órgãos de Planejamento (arts. 78 a 85)
Capítulo 3.º : O Presidente da República, o Vice-Presidente, os Ministros de Estado e os Órgãos Normativos Autônomos
Seção 1 : Eleição e Substituição do Presidente e do Vice-Presidente da República (arts. 86 a 93)
Seção 2 : Competência do Presidente da República (arts. 94 a 97)
Seção 3 : A Responsabilidade Criminal do Presidente e do Vice-Presidente da República (arts. 98 a 101)
Seção 4 : Os Ministros de Estado (arts. 102 a 106)
Seção 5 : Os Órgãos Normativos Autônomos (arts. 107 a 109)

Capítulo 4.º : O Congresso Nacional
Seção 1 : Disposições Gerais (arts. 110 a 121)
Seção 2 : A Câmara dos Deputados (art. 122)
Seção 3 : O Senado Federal (art. 123)
Seção 4 : A Competência do Congresso Nacional (arts. 124 a 132)

Seção 5 : O Processo Legislativo (arts. 133 a 140)
Seção 6 : O Processo Orçamentário (arts. 141 a 154)
Capítulo 5.º : O Poder Judiciário
Seção 1 : Disposições Preliminares (arts. 155 a 162)
Seção 2 : O Tribunal Constitucional (arts. 163 a 165)
Seção 3 : O Superior Tribunal de Justiça (arts. 166 e 167)
Seção 4 : O Tribunal de Contas (arts. 168 e 169)
Seção 5 : Os Tribunais Federais de Recursos (arts. 170 a 171)
Seção 6 : Os Tribunais e Juízes Eleitorais (arts. 172 a 180)
Seção 7 : Os Tribunais e Juízes do Trabalho (arts. 181 a 185)
Capítulo 6.º : O Ministério Público (arts. 186 e 187)
Capítulo 7.º : As Forças Armadas e os Órgãos Policiais (arts. 188 e 189)

Título III

O Distrito Federal (arts. 190 a 192)

Título IV

Os Estados Federados e as Regiões

Capítulo 1.º : Os Estados Federados (arts. 193 a 196)
Capítulo 2.º : As Regiões (arts. 197 a 199)

Título V

Os Municípios e as Áreas Metropolitanas

Capítulo 1.º : Os Municípios (arts. 200 a 202)
Capítulo 2.º : As Áreas Metropolitanas (arts. 203 a 205)

Terceira Parte

A ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL

Título I

A Organização Sócio-Econômica e o Regime da Propriedade (arts. 206 a 217)

Título II

O Trabalho e a Previdência Social (arts. 218 a 221)

Título III

A Educação, a Saúde e a Assistência Social (arts. 222 a 226)

Título IV

Os Meios de Comunicação Social (arts. 227 a 230)

Título V

Os Silvícolas (arts. 231 e 232)

Quarta Parte

A EMENDA E A REVISÃO CONSTITUCIONAL (arts. 233 a 237)

Disposições Transitórias (arts. 238 a 251)

PRIMEIRA PARTE
A soberania

Título I

Princípios Fundamentais

Origem e finalidade do poder

Art. 1.º — Todo poder emana do povo e em seu nome e proveito deve ser exercido. A organização de poderes tem por fim assegurar, a todos, condições de vida digna e feliz.

Exercício da soberania popular

Art. 2.º — A soberania popular se exerce pelo sufrágio político e a participação do povo nas funções públicas, com a garantia dos direitos e liberdades fundamentais.

Território e bens nacionais

Art. 3.º — O território e os bens nacionais são inalienáveis.

Jurisdição sobre o Estado brasileiro

Art. 4.º — O Estado brasileiro submete-se, unicamente, à jurisdição de seus próprios juízes e tribunais, e à arbitragem e jurisdição de autoridades internacionais, reconhecidas pelo direito das gentes.

Título II

A Nacionalidade, a Cidadania e a Proteção da Pessoa Humana

Capítulo 1.º

A Nacionalidade

Definição dos nacionais

Art. 5.º — São brasileiros:

I — *natos:*

a) os nascidos em território brasileiro, embora de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país;
b) os nascidos fora do território nacional, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço do Brasil, e
c) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, embora não estejam estes a serviço do Brasil, desde que registrados em repartição brasileira competente no exterior ou, não registrados, venham a estabelecer domicílio residencial no Brasil antes de atingir a maioridade; neste caso, alcançada esta, deverão, dentro de quatro anos, optar pela nacionalidade brasileira;

II — *naturalizados:*

a) os nascidos no estrangeiro, os quais, admitidos no Brasil durante os primeiros cinco anos de vida, hajam estabelecido domicílio residencial no País; devendo, no entanto, para preservar a nacionalidade brasileira, manifestar-se por ela, inequivocamente, até dois anos após atingir a maioridade;

b) os nascidos no estrangeiro, os quais, estabelecendo domicílio residencial no País antes de atingir a maioridade, aqui façam curso superior e requeiram a naturalização até um ano depois da formatura;
c) os que requeiram, de acordo com as exigências legais, a nacionalidade brasileira.

§ 1.º — São privativos do brasileiro nato ou naturalizado (inciso II, "a" e "b") os cargos de Presidente da República, Vice-Presidente, Superintendente Nacional de Planejamento, juiz do Tribunal Constitucional e do Superior Tribunal de Justiça, e de Oficial das Forças Armadas.

§ 2.º — A lei não poderá estabelecer distinções entre brasileiros natos e naturalizados.

Perda de nacionalidade

Art. 6.º — Perderá a nacionalidade brasileira o que, por naturalização voluntária, adquirir outra nacionalidade.

Capítulo 2.º

Direitos e Deveres do Cidadão

Alistamento eleitoral

Art. 7.º — Para o exercício do sufrágio político, é obrigatório o alistamento de todo brasileiro com dezoito anos completos, nas condições de capacidade e legitimação que a lei estabelecer.

§ 1.º — A lei não poderá suspender o exercício do direito de voto.

§ 2.º — Nenhum brasileiro será excluído do alistamento eleitoral por razões de sexo, raça, grau de instrução, fortuna, convicção política ou fé religiosa.

Liberdade e segredo do voto

Art. 8.º — São garantidos a liberdade e o segredo do voto, tanto nas eleições quanto nos referendos populares.

Parágrafo único — A lei estabelecerá limites de dispêndios para os candidatos e os partidos, nas campanhas eleitorais, bem como fixará o montante máximo de contribuição que cada candidato é autorizado a receber.

Condições de elegibilidade

Art. 9.º — São elegíveis todos os alistados como eleitores, observado o disposto no parágrafo único e as demais exigências previstas em lei.

Parágrafo único — O militar não pode ser eleito para cargos públicos.

Criação de partidos políticos

Art. 10 — É livre a criação de partidos políticos, compostos exclusivamente de cidadãos brasileiros. Seu funcionamento depende de prévio registro junto à Justiça Eleitoral.

Parágrafo único — A lei disporá sobre a organização e o funcionamento dos partidos políticos, que não poderão ser dissolvidos compulsoriamente, nem mesmo por decisão judicial, uma vez reconhecida a validade do seu registro.

Direito de iniciativa partidário e popular

Art. 11 — É assegurado a todo partido político, ou conjunto de cidadãos, o direito de iniciativa em matéria constitucional e legislativa, na forma do disposto nesta Constituição e nas leis complementares.

Direito partidário à informação pública

Art. 12 — Aos partidos políticos é reconhecido, mediante requerimento, o direito de receber, de quaisquer órgãos do Estado e das empresas sob controle estatal em regime de monopólio, informações precisas sobre atos praticados ou a gestão dos negócios públicos ou empresariais, que não estejam cobertos pelo segredo policial ou militar.

Parágrafo único — A lei regulará a ação requisitória de informações e de exibição de documentos, para garantia do direito previsto neste artigo.

Ação penal privada subsidiária

Art. 13 — Ressalvadas as disposições em contrário desta Constituição, todo cidadão tem o direito de exercer, subsidiariamente, a ação penal contra qualquer agente, funcionário ou autoridade pública, magistrado ou membro do Poder Legislativo, caso o representante do Ministério Público deixe de exercê-la ou se recuse a fazê-lo, no prazo fixado em lei.

Parágrafo único — O exercício da ação penal subsidiária,

prevista neste artigo, exclui a imputação de denunciação caluniosa.

Ação direta de inconstitucionalidade

Art. 14 — Qualquer cidadão é parte legítima para propor diretamente, perante o Tribunal Constitucional, ação de inconstitucionalidade de lei ou ato do Poder Público.

Serviço militar

Art. 15 — Todo brasileiro é obrigado à defesa militar da Pátria, nas condições que a lei estabelecer, respeitada a objeção de consciência.

Serviço de assistência social

Art. 16 — É obrigatória a prestação de serviços de assistência social às populações carentes, pelos cidadãos recém-diplomados em cursos superiores, nas condições que a lei estabelecer.

Capítulo 3.º

A Proteção da Pessoa Humana

Seção 1

A Legalidade e a Igualdade

Publicidade das normas e proibição de efeito retroativo

Art. 17 — As normas emanadas dos órgãos estatais são sempre sujeitas à publicidade e não têm efeito retroativo, salvo quando se trate de lei penal nova, que suprime o crime ou contravenção, ou diminui a pena.

Princípio da igualdade

Art. 18 — Não haverá privilégios legais de sexo, raça, religião, filiação política ou convicção ideológica.

Parágrafo único — Serão punidas as manifestações de racismo e de intolerância religiosa.

Seção 2

As Liberdades Fundamentais

Subseção 1 — Princípios Gerais

Eficácia imediata das normas

Art. 19 — As normas definidoras das liberdades fundamentais têm eficácia imediata, independentemente da edição de leis ou decretos de aplicação. Elas são interpretadas e integradas à luz das declarações internacionais de direitos, das quais o Brasil é signatário.

Violação das liberdades fundamentais

Art. 20 — A lei punirá os atos de violação das liberdades fundamentais, sem prejuízo da aplicação de outras sanções, penais ou civis.

Abuso das liberdades

Art. 21 — O abuso das liberdades asseguradas nesta Constituição acarreta as sanções previstas em lei, as quais não poderão, contudo, importar na supressão ou limitação prática dessas liberdades. Excepcionado o caso de estado de sítio, não haverá suspensão das liberdades fundamentais.

Subseção 2 — Liberdades Individuais

Respeito à vida humana

Art. 22 — O respeito à vida humana é dever de todos. Sua violação é punida pela lei. Não haverá pena de morte nem se dará extradição de criminoso estrangeiro, a ela sujeito.

Respeito à integridade pessoal

Art. 23 — Impõe-se a todos o respeito à integridade física, psíquica e moral da pessoa humana. Ninguém será submetido a tortura, nem a maus tratos ou penas degradantes.

Proibição de prisões ou detenções arbitrárias

Art. 24 — Ninguém será preso, senão em flagrante delito ou em virtude de decisão judicial. Com exceção dos integrantes das corporações militares, ninguém poderá ser detido ou privado, ainda que transitoriamente, de sua liberdade de locomoção.

Direito de defesa e princípio da reserva legal

Art. 25 — É assegurada ampla defesa em qualquer processo criminal, administrativo, ou disciplinar. Não haverá crime ou contravenção, sem lei anterior que o defina, nem infração administrativa ou disciplinar, sem prévia definição normativa. Não se aplicará pena ou medida de segurança, sem prévia cominação legal; nem sanção administrativa ou disciplinar, não cominada em norma anterior.

Parágrafo único — São nulas as provas produzidas mediante tortura ou grave ameaça, bem como as obtidas com abusiva intromissão na vida privada, no domicílio, na correspondência ou nas telecomunicações privadas.

Proibição de foro privilegiado e de tribunais de exceção

Art. 26 — Não haverá foro privilegiado nem tribunais de exceção.

Individualização da pena

Art. 27 — A aplicação da pena é individualizada, levando-se em conta, obrigatoriamente, como circunstância atenuante, a fraca situação econômica e a baixa posição social do delinqüente.

Personalização da pena

Art. 28 — Ninguém pode ser punido, ou desfavorecido perante o Estado ou entidades privadas, pelo fato de ser cônjuge, companheiro ou parente de delinqüente.

Proibição de penas e medidas de segurança perpétuas

Art. 29 — Não haverá penas nem medidas de segurança de caráter perpétuo, ou duração indeterminada.

Parágrafo único — A prorrogação de medidas de segurança depende de decisão judicial, devidamente fundamentada.

Extradição e expulsão

Art. 30 — O brasileiro não poderá ser extraditado nem banido do território nacional. Não será concedida a extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião.

Parágrafo único — A expulsão ou extradição de estrangeiro é decidida em processo judicial, assegurada ampla defesa.

Asilo político

Art. 31 — Conceder-se-á asilo, em território brasileiro, a todo estrangeiro perseguido com violação das liberdades fundamentais declaradas nesta Constituição.

Proibição de prisão civil

Art. 32 — Não haverá prisão civil por dívida, multa ou custas.

Proteção da intimidade

Art. 33 — A imagem pessoal bem como a vida íntima e familiar não podem ser divulgadas, publicadas ou invadidas, sem autorização do interessado. Os processos judiciais que versarem sobre a vida íntima e familiar correrão em segredo de justiça.

Parágrafo único — São proibidas as empresas e as atividades profissionais de prestação de informações sobre a vida íntima e familiar das pessoas.

Serviços públicos de informação pessoal

Art. 34 — O Estado não poderá operar serviços de informações sobre a vida particular das pessoas, exceto na esfera policial ou militar.

Parágrafo único — Qualquer pessoa tem o direito de tomar conhecimento do que constar a seu respeito nos registros oficiais, ainda que policiais ou militares, e de exigir a retificação de dados incorretos ou inverídicos.

Censura à correspondência e às telecomunicações

Art. 35 — Não haverá censura da correspondência ou das telecomunicações, em nenhuma hipótese.

Inviolabilidade do domicílio

Art. 36 — O domicílio residencial é inviolável. Ninguém pode nele penetrar à noite, sem consentimento do morador, a não ser em caso de crime ou desastre; nem durante o dia, sem mandado judicial.

Liberdade de deslocamento e fixação no território nacional

Art. 37 — É assegurado o livre deslocamento e a fixação de qualquer pessoa no território nacional. É livre a todos a

entrada e saída do país, observadas as disposições das leis sobre estrangeiros.

Liberdade de casamento e igualdade dos cônjuges

Art. 38 — É assegurada a liberdade de casamento, sem qualquer restrição quanto à raça, à nacionalidade ou à religião dos cônjuges. A lei estabelece a igualdade de direitos e deveres dos cônjuges, durante o casamento e após a sua dissolução.

Liberdade de procriação e educação dos filhos. Igualdade na filiação

Art. 39 — A todos é assegurada a liberdade de procriação e educação dos filhos, observados os deveres gerais impostos por lei. Não haverá distinção de estado familiar nem de direito sucessório entre filhos legítimos e os concebidos fora do casamento.

Parágrafo único — Toda pessoa é livre de investigar a identidade de seus pais naturais, mesmo em havendo legitimação adotiva.

Liberdade de pensamento

Art. 40 — É livre a manifestação pública de pensamento e de informação, proibida toda e qualquer forma de censura prévia.

Liberdade de ensino e aprendizado

Art. 41 — A todos é assegurada a liberdade de ensinar e aprender, sem imposições de natureza filosófica, ideológica, religiosa ou política.

Livre exercício de atividade, ofício ou profissão

Art. 42 — É livre o exercício de atividade, ofício ou profissão, observadas as condições de habilitação que a lei estabelecer, em caráter geral, sem que estas impliquem, no entanto, a fixação de um limite quantitativo de profissionais.

Liberdade de apropriação

Art. 43 — O Estado assegura a livre apropriação dos bens necessários à manutenção de uma vida digna e sóbria, para o indivíduo e os familiares que dele dependam.

§ 1.º — A desapropriação desses bens somente poderá

fazer-se em caso de evidente necessidade pública, reconhecida em juízo, e mediante integral indenização, vedada a imissão liminar de posse.

§ 2.º — A requisição desses mesmos bens pelo Estado é admitida apenas em razão de guerra, grave perturbação da ordem, ou calamidade pública, assegurada, em qualquer caso, a integral indenização dos prejuízos sofridos pelo proprietário.

§ 3.º — A liberdade assegurada neste artigo não se suspende durante a vigência do estado de sítio.

Proibição de escravidão

Art. 44 — A lei pune toda forma de escravidão.

Subseção 3 — Liberdades Sociais

Liberdade de reunião

Art. 45 — Todos podem reunir-se pacificamente, em locais abertos ao público, sem necessidade de autorização nem de prévio aviso à autoridade.

Liberdade de associação

Art. 46 — A lei garante a liberdade de associação e o reconhecimento da personalidade jurídica a todas as associações e sociedades, em igualdade de condições. Ninguém poderá ser constrangido a se associar.

Liberdade de religião

Art. 47 — A liberdade de culto religioso compreende as de reunião, manifestação ou associação com fins religiosos.

Censura a espetáculos públicos e a programas de telecomunicação

Art. 48 — A censura prévia a espetáculos públicos, ou a programas de telecomunicação, somente é admissível para fins de classificação, visando aos espectadores menores de idade, e não poderá nunca importar na supressão, ainda que parcial, do espetáculo ou programa.

Liberdade sindical

Art. 49 — É livre a associação sindical de trabalhadores e funcionários públicos, de qualquer gênero ou categoria,

proibida a exigência legal de autorização do governo para a fundação de sindicatos, bem como toda e qualquer interferência governamental em seu funcionamento.

§ 1.º — Os sindicatos regularmente fundados como pessoa jurídica representarão legalmente seus associados, em juízo ou fora dele.

§ 2.º — É igualmente livre a organização de associações ou comissões de trabalhadores, no seio das empresas ou estabelecimentos empresariais, ainda que sem filiação sindical.

Liberdade de greve

Art. 50 — Aos trabalhadores e funcionários públicos, de qualquer gênero ou categoria, é assegurada a liberdade de paralisar, coletivamente, a prestação de trabalho ou do serviço funcional.

§ 1.º — A manifestação de greve, enquanto perdurar, acarreta a suspensão dos contratos de trabalho, ou da relação de emprego público.

§ 2.º — A lei não poderá restringir ou condicionar o exercício dessa liberdade ao cumprimento de deveres ou ônus.

§ 3.º — O abuso em manifestação de greve acarreta a responsabilidade civil, penal e administrativa; mas em caso algum a paralisação coletiva do trabalho será considerada, em si mesma, um crime.

Seção 3

As Garantias Fundamentais das Liberdades

Acesso à Justiça

Art. 51 — Todos têm direito a recorrer ao Judiciário, em defesa de seus interesses, respeitadas as condições gerais do direito de ação fixadas em lei.

§ 1.º — O acesso à Justiça é gratuito.

§ 2.º — A lei não poderá exigir o recurso às vias administrativas, como condição prévia ao exercício do direito de ação.

"Habeas-corpus"

Art. 52 — Dar-se-á *habeas-corpus* a todo aquele que sofre ou se acha ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder.

§ 1.º — O pedido poderá ser feito diretamente pelo paciente, ou alguém por ele, sem nenhuma exigência de forma e por qualquer meio.

§ 2.º — O juiz ou tribunal a quem for dirigido o pedido, se se julgar incompetente, transmiti-lo-á, incontinenti, ao órgão judiciário que considere competente, o qual fica obrigado a processá-lo, sem poder declinar de sua competência.

Mandado de segurança

Art. 53 — Conceder-se-á mandado de segurança, para a defesa de direito violado, ou ameaçado de violação, por ato ilegal ou abusivo de órgão do Poder Público.

§ 1.º — A concessão liminar do mandado somente poderá ser reformada pelas vias recursais ordinárias.

§ 2.º — A lei regulará as hipóteses em que o mandado de segurança pode ser impetrado individualmente, na defesa de interesses coletivos.

Ação popular

Art. 54 — Qualquer pessoa física ou jurídica, domiciliada no Brasil, é parte legítima para propor ação de desconstituição, ou de proibição da prática de atos do Poder Público, ou de entidades controladas pelo Poder Público, os quais, embora formalmente regulares, são considerados lesivos ao patrimônio público, aos bens de uso comum do povo, aos bens de reconhecido valor artístico, estético ou histórico, aos interesses dos consumidores, ou ao equilíbrio ecológico.

Parágrafo único — A lei atribuirá um prêmio pecuniário ao autor, em caso de procedência da demanda, excluída a sua condenação nos ônus da sucumbência.

Seção 4

O Estado de Sítio

Casos

Art. 55 — O estado de sítio poderá ser decretado nos casos de:

I — guerra externa;

II — comoção intestina grave, com o caráter de guerra civil.

Competência

Art. 56 — Compete ao Presidente da República decretar o estado de sítio, com vigência imediata, enviando incontinenti mensagem ao Congresso Nacional, para a sua ratificação. Se o Congresso Nacional estiver em recesso, será ele imediatamente convocado pelo seu Presidente.

Parágrafo único — O decreto de estado de sítio designará as pessoas a quem é cometida a sua execução e delimitará a sua extensão territorial.

Suspensão das liberdades fundamentais

Art. 57 — O estado de sítio somente legitima as seguintes medidas de suspensão das liberdades fundamentais:

I — obrigação de residência em localidade determinada;

II — detenção de pessoas, sem mandado judicial;

III — busca e apreensão domiciliar, inclusive à noite, sem mandado judicial;

IV — suspensão da liberdade de reunião e de associação;

V — suspensão da liberdade de locomoção em vias públicas e da deslocação no território nacional;

VI — censura à correspondência, à imprensa, aos meios de telecomunicação e aos espetáculos públicos;

VII — requisição de bens, observado o disposto no art. 43, § 2.º.

Prazo

Art. 58 — O estado de sítio, no caso de grave comoção intestina, com o caráter de guerra civil, não poderá ser de-

cretado por mais de 30 (trinta) dias, nem prorrogado, de cada vez, por prazo superior a esse.

Parágrafo único — A prorrogação do estado de sítio depende, igualmente, de ratificação do Congresso Nacional.

Relatório ao Congresso

Art. 59 — Expirado ou não ratificado o estado de sítio, o Presidente da República relatará, em mensagem ao Congresso Nacional, as medidas aplicadas durante a sua vigência, com especificação e justificação das providências adotadas.

Parágrafo único — A desaprovação, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso, das medidas aplicadas durante o estado de sítio, implica o imediato afastamento do Presidente da República e sua denúncia por crime político.

SEGUNDA PARTE
A organização estatal

Título I

A Federação

Capítulo 1.º

Disposições Gerais

Organização da federação

Art. 60 — A organização político-administrativa do Brasil compreende a União Federal, os Estados Federados, o Distrito Federal e os Municípios, todos eles autônomos em sua respectiva esfera de competência, mas obrigados a cooperar entre si na realização dos interesses nacionais.

Parágrafo único — Os Estados Federados podem agrupar-se em Regiões e os Municípios em Áreas Metropolitanas (arts. 198 a 200, 204 a 206).

Criação, desmembramento, incorporação e fusão de Estados

Art. 61 — A criação de novos Estados, bem como o desmembramento, a incorporação ou a fusão dos já existentes dependerão da aprovação da maioria absoluta dos cidadãos neles domiciliados, em referendo convocado por iniciativa do Senado Federal, mediante resolução aprovada por dois terços (2/3) de seus membros.

Criação, desmembramento, incorporação e fusão de Municípios

Art. 62 — A criação de novos Municípios, bem como o

desmembramento, a incorporação de Município já existente em outro, ou a sua fusão, dependerão da aprovação dos cidadãos neles domiciliados, expressa por maioria absoluta de votos, em referendo de iniciativa da Assembléia Legislativa estadual.

Criação, desmembramento, incorporação e fusão de Territórios

Art. 63 — A criação, a incorporação, a fusão ou o desmembramento de Territórios Federais dependerão de lei complementar.

Capítulo 2.º

As Funções Públicas

Especialização de funções e controle recíproco

Art. 64 — A organização estatal obedecerá ao princípio da especialização de funções e do controle recíproco entre os diferentes centros de poder, visando a evitar o abuso e a assegurar a eficiência funcional.

§ 1.º — Salvo as exceções constitucionalmente previstas, a função pública é indelegável.

§ 2.º — Exceto na administração pública e nos limites estabelecidos em lei complementar, ninguém poderá exercer, simultaneamente, mais de uma função pública.

§ 3.º — A primeira investidura em cargo público, exceto se em comissão ou em confiança, de livre exoneração, dependerá de aprovação prévia em concurso público, vedada, em qualquer hipótese, a efetivação de funcionário público sem concurso.

Competência

Art. 65 — A função normativa dos órgãos públicos é exercida segundo o princípio de competência por matéria, fixado nesta Constituição, e de acordo com as regras de competência hierárquica, determinadas em lei.

Atuação prioritária do Estado

Art. 66 — Para a realização do bem comum, os órgãos do Estado atuarão, prioritariamente, em benefício das populações mais carentes.

Participação popular na função judicante

Art. 67 — A lei regulará a participação popular na função judicante, especialmente no processo dos crimes de violação das liberdades fundamentais, no da ação prevista no art. 13 desta Constituição e nos processos previstos no art. 68.

Conciliação e processos sumários

Art. 68 — A lei favorecerá a solução amigável de litígios e a prestação expedita da justiça em instâncias de conciliação, por meio de arbitragem, ou mediante a instauração de processos sumários, tanto no cível quanto no crime.

Política internacional

Art. 69 — A política internacional do Brasil obedecerá aos princípios fundamentais do direito das gentes e ao critério de solidariedade com os países subdesenvolvidos em geral e latino-americanos em particular.

Capítulo 3.º

O Sistema Tributário

Poder de tributar

Art. 70 — O poder de tributar pertence à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Ele tem por objetivo a arrecadação de receita para o custeio das despesas públicas, bem como a realização da justiça social e do desenvolvimento econômico.

Partilha de competências

Art. 71 — Lei complementar federal fixará a competência tributária de cada componente da Federação e estabelecerá normas gerais de direito tributário.

Criação legal e autorização orçamentária

Art. 72 — Salvo as exceções especificamente previstas em lei complementar, nenhum tributo será instituído ou aumentado sem que a lei o estabeleça, nem cobrado, em cada exercício financeiro, sem prévia e específica autorização orçamentária.

Parágrafo único — Em relação a tributos, cuja base de cálculo se refere a fatos anteriores ao exercício de lançamento, a lei que os institui, altera sua base de cálculo ou aumenta a alíquota deve ser anterior à ocorrência de tais fatos.

Proibições

Art. 73 — É vedado a qualquer dos componentes da Federação:

I — estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou mercadorias, por meio de tributos inter-regionais, interestaduais ou intermunicipais, ou criar diferença tributária entre bens de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino no território nacional;

II — instituir imposto sobre o patrimônio, a renda ou os serviços uns dos outros; e

III — criar distinções de incidência tributária, em razão de cargo ou função pública federal, estadual ou municipal, do contribuinte.

Igualdade federal

Art. 74 — É vedado à União instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional, ou que implique distinção ou preferência quanto à localização de pessoas, bens ou serviços.

Título II

A União Federal

Capítulo 1.º

Disposições Gerais

Território da União

Art. 75 — Incluem-se no território da União:

I — a porção de terras devolutas, indispensável à segurança e ao desenvolvimento nacionais, delimitada em lei complementar;

II — os lagos e quaisquer correntes de água em suas terras, ou que banhem mais de um Estado, constituam limite com outros países ou se estendam a território estrangeiro; as ilhas oceânicas, assim como as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países;

III — a plataforma continental;

IV — as terras ocupadas pelos silvícolas;

V — o mar territorial;

VI — o espaço aéreo em todo o território nacional;

VII — a área ocupada pelos Territórios Federais.

Distrito Federal

Art. 76 — O Distrito Federal, na cidade de Brasília, é a Capital da União.

Competência da União

Art. 77 — Compete à União:

I — representar o Brasil nas relações internacionais;

II — defender a nação contra o inimigo externo;

III — manter a segurança pública no âmbito nacional e nos Territórios Federais;

IV — promover o desenvolvimento nacional;

V — emitir moeda;

VI — organizar e prestar serviços públicos de interesse nacional e no âmbito dos Territórios Federais.

VII — legislar e editar normas gerais sobre assuntos de interesse nacional, bem como no âmbito dos Territórios Federais;

VIII — editar leis de diretrizes e bases, a serem observadas pelo legislador estadual e municipal;

IX — estabelecer e cobrar os tributos que lhe sejam atribuídos por lei complementar (art. 71).

Capítulo 2.º

Os Órgãos de Planejamento

Designação

Art. 78 — São órgãos do planejamento nacional a Superintendência Nacional de Planejamento e o Conselho Nacional de Planejamento.

Nomeação e destituição do Superintendente Nacional de Planejamento

Art. 79 — O Superintendente Nacional de Planejamento é nomeado pelo Presidente da República, mediante escolha em lista tríplice elaborada pelo Conselho Nacional de Planejamento, após aprovação pelo Congresso Nacional.

§ 1.º — O prazo da nomeação é de 6 (seis) anos, admitida a recondução, com aprovação pelo Congresso Nacional.

§ 2.º — O Superintendente Nacional de Planejamento não é demissível pelo Presidente da República, mas pode ser destituído do cargo, na segunda metade do seu mandato, por deliberação de dois terços dos membros do Congresso Nacional.

§ 3.º — A lei disporá sobre a estrutura administrativa da Superintendência Nacional de Planejamento.

Competência privativa da Superintendência Nacional de Planejamento

Art. 80 — Compete privativamente à Superintendência Nacional de Planejamento, com a colaboração do Conselho Nacional de Planejamento:

I — elaborar e submeter à aprovação do Congresso Nacional, ou do órgão regional competente, conforme o caso, os planos nacionais e regionais de desenvolvimento, com os orçamentos-programa correspondentes;

II — propor ao Congresso Nacional, ou ao órgão regional competente, alterações nos planos e orçamentos-programa já aprovados.

Competência fiscal da Superintendência Nacional de Planejamento

Art. 81 — Compete, igualmente, à Superintendência Nacional de Planejamento, sem prejuízo das atribuições dos Tribunais de Contas, fiscalizar a execução dos planos nacionais ou regionais de desenvolvimento já aprovados.

§ 1.º — O Superintendente Nacional de Planejamento pode delegar a fiscalização dos planos regionais de desenvolvimento a órgãos da própria Região.

§ 2.º — Pelo menos uma vez por ano, ou sempre que solicitada por um terço ($^1/_3$) dos membros de uma das Casas do Congresso Nacional, ou do órgão deliberativo regional, a Superintendência Nacional de Planejamento apresentará ao

Congresso Nacional, ou ao órgão deliberativo regional, um relatório circunstanciado sobre a execução do plano em andamento.

Competência complementar da Superintendência Nacional de Planejamento

Art. 82 — Incumbe, ainda, à Superintendência Nacional de Planejamento:

I — propor ao Congresso Nacional, ou ao órgão estadual competente, o veto de decretos-leis, ou de normas emanadas de órgãos normativos autônomos ou do Poder Executivo estadual, em razão de sua desconformidade com o plano de desenvolvimento aprovado;

II — propor ao Presidente da República, ou a Governador de Estado, o veto de leis incompatíveis com o plano de desenvolvimento aprovado;

III — propor perante o Tribunal Constitucional a ação direta de invalidade de leis ou atos do Poder Público, contrários ao plano nacional de desenvolvimento em vigor;

IV — propor ao Congresso Nacional a redução ou suspensão das emissões de obrigações, de qualquer natureza, de Estados e Municípios;

V — opinar sobre a realização de empréstimos, operações ou acordos externos, de qualquer natureza, de interesse dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos da administração federal indireta, inclusive empresas sob controle direto ou indireto da União Federal.

Parágrafo único — No caso do inciso I, a eficácia da norma impugnada é suspensa, até a deliberação final sobre o veto proposto.

Julgamento do Superintendente Nacional de Planejamento

Art. 83 — O Superintendente Nacional de Planejamento é julgado, nos crimes comuns, pelo Superior Tribunal de Justiça, e, nos crimes políticos, pelo Tribunal Constitucional.

Atribuições do Conselho Nacional de Planejamento

Art. 84 — Ao Conselho Nacional de Planejamento incumbe colaborar com a Superintendência Nacional de Planeja-

mento na elaboração dos planos nacionais de desenvolvimento, na forma que a lei dispuser.

Composição do Conselho Nacional de Planejamento

Art. 85 — O Conselho Nacional de Planejamento é composto de representantes de grupos sociais e categorias profissionais, nomeados pelo Presidente da República por indicação das entidades representativas dos respectivos grupos ou categorias.

Parágrafo único — A lei disporá sobre o número e a qualidade dos componentes do Conselho Nacional de Planejamento e sobre sua organização interna.

Capítulo 3.º

O Presidente da República, o Vice-Presidente, os Ministros de Estado e os Órgãos Normativos Autônomos

Seção 1

Eleição e Substituição do Presidente e do Vice-Presidente da República

Chefia do Poder Executivo

Art. 86 — O Poder Executivo é chefiado pelo Presidente da República, com a colaboração dos Ministros de Estado.

Eleição do Presidente e do Vice-Presidente

Art. 87 — O Presidente e o Vice-Presidente da República são eleitos simultaneamente pelo povo em todo o País, dentre brasileiros com idade mínima de 30 (trinta) e máxima de 70 (setenta) anos, cento e vinte dias antes do termo do período presidencial.

Parágrafo único — A lei não poderá exigir a filiação a partido político como condição para a candidatura à presidência ou vice-presidência da República.

Maioria eleitoral

Art. 88 — Será considerado eleito Presidente ou Vice-

Presidente o candidato que obtiver maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.

Parágrafo único — Se nenhum candidato obtiver maioria absoluta em primeira votação, far-se-á nova eleição 30 (trinta) dias após a proclamação do resultado, com a participação apenas dos 2 (dois) candidatos mais votados, considerando-se eleito o que obtiver maioria simples de votos.

Duração do mandato presidencial e reeleição

Art. 89 — O Presidente e o Vice-Presidente da República exercerão o cargo por quatro anos, não podendo ser reeleitos para o mesmo cargo e o período imediato senão uma única vez.

Posse

Art. 90 — O Presidente e o Vice-Presidente da República tomarão posse em sessão solene perante o Congresso Nacional, especialmente convocada.

§ 1.º — Se, decorridos dez dias da data fixada para a posse, o Presidente ou o Vice-Presidente, salvo motivo de força maior, não tiver assumido o cargo, este será declarado vago pelo Tribunal Superior Eleitoral.

§ 2.º — O Vice-Presidente da República pode tomar posse e exercer o cargo antes do Presidente. Deixando o Presidente e o Vice-Presidente de tomar posse, assumirá interinamente a presidência da República o Presidente do Congresso Nacional.

Substituição e sucessão do Presidente

Art. 91 — Substitui o Presidente, em caso de impedimento, e sucede-lhe, no de vaga, o Vice-Presidente da República.

§ 1.º — Em caso de impedimento ou vaga do Presidente e do Vice-Presidente da República, serão sucessivamente chamados ao exercício da presidência o Presidente do Congresso Nacional, o Presidente do Tribunal Constitucional e o Presidente do Superior Tribunal de Justiça.

§ 2.º — Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República durante a primeira metade do período presidencial, far-se-á eleição sessenta dias depois de aberta a última vaga, devendo os eleitos completar o período dos seus antecessores.

Proibição de controle empresarial

Art. 92 — O Presidente e o Vice-Presidente da República não poderão, desde a posse, sob pena de cometimento de crime político, manter o controle de qualquer empresa.

Subsídios

Art. 93 — Os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República são fixados pelo Congresso Nacional.

Seção 2

Competência do Presidente da República

Competência privativa do Presidente

Art. 94 — Compete privativamente ao Presidente da República:

I — dirigir, com a colaboração dos Ministros de Estado, a execução do plano nacional de desenvolvimento;

II — editar decretos-leis para a consecução dos objetivos fixados no plano nacional de desenvolvimento;

III — estabelecer as diretrizes da política administrativa federal e exercer a sua direção superior, dispondo sobre a estrutura, as atribuições e o funcionamento dos órgãos da administração federal;

IV — nomear os Ministros de Estado e coordenar a sua atuação;

V — sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, nos prazos previstos nesta Constituição;

VI — exercer o comando supremo das forças armadas;

VII — dirigir a política internacional do Brasil;

VIII — conceder indulto e comutar penas;

IX — fixar os vencimentos dos magistrados federais e os subsídios de deputados e senadores.

Competência "ad referendum" do Congresso

Art. 95 — Compete ao Presidente da República, *ad referendum* do Congresso Nacional:

I — declarar a guerra e fazer a paz;

II — permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional, ou nele permaneçam, temporariamente;

III — decretar a mobilização nacional, total ou parcialmente;

IV — decretar o estado de sítio;

V — decretar a intervenção federal.

Aprovação prévia do Congresso

Art. 96 — Compete ao Presidente da República, com aprovação prévia do Congresso Nacional, nomear os magistrados dos Tribunais federais, os membros do Conselho Superior do Ministério Público, o Superintendente Nacional do Planejamento, e os integrantes dos órgãos normativos autônomos do Poder Executivo federal.

Poder regulamentar

Art. 97 — Compete, igualmente, ao Presidente da República regulamentar as leis para sua fiel execução, quando esse poder não tiver sido atribuído, expressamente aos órgãos normativos autônomos de que cuida a Seção 5 deste Capítulo.

Seção 3

A Responsabilidade Criminal do Presidente e do Vice-Presidente da República

Crimes políticos

Art. 98 — São crimes políticos do Presidente da República, ou do Vice-Presidente no exercício da presidência, a serem definidos em lei complementar, os praticados contra:

I — a independência nacional;

II — o livre exercício dos poderes públicos e, em particular, o dos poderes de fiscalização do Congresso Nacional;

III — os direitos do cidadão, as liberdades fundamentais e o exercício dos direitos políticos subjetivos;

IV — a probidade na administração;

V — o cumprimento das leis, bem como o das decisões e ordens do Poder Judiciário.

Legitimação ativa da ação penal

Art. 99 — A propositura de ação penal contra o Presidente ou o Vice-Presidente da República compete, em qualquer crime, ao Procurador Geral da República, e, nos crimes políticos, também a qualquer partido político ou conjunto de dez mil cidadãos.

Julgamento

Art. 100 — O Presidente ou o Vice-Presidente da República são julgados, nos crimes comuns, pelo Superior Tribunal de Justiça, e nos crimes políticos, pelo Tribunal Constitucional, depois de, neste último caso, terem sido pronunciados pelo Congresso Nacional, em decisão tomada pela maioria absoluta de seus membros.

§ 1.º — O recebimento da denúncia, no processo dos crimes comuns, ou a pronúncia, nos crimes políticos, acarreta o afastamento do Presidente ou do Vice-Presidente da República do exercício de suas funções.

§ 2.º — A condenação do Presidente ou do Vice-Presidente da República implica a sua destituição do cargo, sem prejuízo das penas cominadas pela prática de crimes comuns.

Normas processuais penais

Art. 101 — Lei complementar estabelecerá as normas processuais das ações criminais contra o Presidente e o Vice-Presidente da República.

Seção 4

Os Ministros de Estado

Nomeação e programa de atuação

Art. 102 — Os Ministros de Estado, nomeados pelo Presidente da República dentre brasileiros maiores de trinta anos, são obrigados, nos dez dias subseqüentes à sua posse, a submeter à aprovação da Câmara dos Deputados seu programa de atuação no Ministério.

Competência

Art. 103 — Compete aos Ministros de Estado:

I — executar em sua área de atribuições respectiva, sob a direção do Presidente da República, as determinações do plano nacional de desenvolvimento;

II — exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de suas atribuições, de acordo com as políticas estabelecidas pelo Presidente da República e o programa de atuação aprovado pela Câmara dos Deputados;

III — expedir instruções para a execução dos decretos-leis e regulamentos baixados pelo Presidente da República.

Destituição

Art. 104 — Os Ministros de Estado são destituídos:

I — *ad nutum* do Presidente da República, a qualquer tempo;

II — pelo voto da maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados, em razão de pronúncia pela prática de crime político, ou de descumprimento do seu programa de atuação, garantida, em ambos os casos, ampla defesa.

Parágrafo único — Da destituição de Ministro de Estado por descumprimento de seu programa de atuação cabe recurso ao Tribunal Constitucional.

Crimes políticos

Art. 105 — Constitui crime político o Ministro de Estado, no exercício de suas funções:

I — praticar qualquer dos atos mencionados no art. 98;

II — manter, em nome pessoal ou como mandatário, relações contratuais com pessoa do direito público, autarquia, sociedade de economia mista, fundações, empresa pública ou privada de qualquer natureza, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

III — aceitar ou exercer, ainda que sem remuneração, cargo, função ou emprego nas entidades mencionadas no inciso anterior;

IV — manter o controle de empresa que tenha contrato permanente com pessoa jurídica de direito público.

Julgamento

Art. 106 — Os Ministros de Estado são julgados, nos crimes comuns, pelo Superior Tribunal de Justiça e, nos crimes políticos, pelo Tribunal Constitucional, depois de, neste último caso, terem sido pronunciados pela Câmara dos Deputados, em decisão tomada pela maioria absoluta dos seus membros.

§ 1.º — A ação penal é proposta pelo Procurador Geral da República, qualquer que seja o crime, e também por partido político ou um terço dos membros do Senado Federal, na hipótese de crime político.

§ 2.º — Lei complementar definirá os crimes políticos cometidos por Ministro de Estado, de acordo com o disposto no art. 98 e demais dispositivos desta Constituição, bem como regulará a forma de seu processo e julgamento.

§ 3.º — O recebimento de denúncia pela prática de crime comum acarreta o afastamento do Ministro de Estado do exercício de suas funções.

Seção 5

Os Órgãos Normativos Autônomos

Criação

Art. 107 — Lei complementar pode criar órgãos administrativos autônomos, dotados de poder normativo e de polícia, para regular a moeda e o crédito e outros setores determinados da ordem econômica e social.

Parágrafo único — Além do poder normativo autônomo, exercido dentro dos limites fixados pela lei que os instituiu, a esses órgãos administrativos pode também ser atribuído, expressamente, o poder de regulamentar certas e determinadas leis.

Composição

Art. 108 — Os membros dos órgãos normativos autônomos são nomeados pelo Presidente da República, mediante prévia aprovação do Congresso Nacional observadas as seguintes regras:

I — não podem ser membros desses órgãos os Ministros de Estado nem os funcionários públicos não efetivos, e os demissíveis *ad nutum*;

II — um terço, pelo menos, dos membros efetivos deve ser composto de pessoas indicadas pelos grupos econômicos e sociais do setor em que o órgão normativo exercerá sua atuação;

III — a nomeação será por prazo certo, admitida a recondução para o período subseqüente somente uma vez.

Publicidade do processo normativo

Art. 109 — A lei assegurará, sempre que possível, a publicidade do processo normativo.

Capítulo 4.º

O Congresso Nacional

Seção 1

Disposições Gerais

Composição

Art. 110 — O Congresso Nacional é composto da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Eleição

Art. 111 — A eleição de deputados e senadores far-se-á simultaneamente em todo o País.

§ 1.º — Cada legislatura será de quatro anos.

§ 2.º — A lei regulará as condições de admissibilidade de mandatos imperativos, com a cominação das sanções pelo descumprimento das exigências fixadas pelo eleitor e aceitas pelo candidato, por ocasião do registro de sua candidatura.

Sessão Legislativa

Art. 112 — O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital da República, de 1.º de fevereiro a 15 de dezembro.

Parágrafo único — A convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á:

I — pelo seu Presidente, em caso de decretação do estado de sítio;

II — pelo Presidente da República, ou por um terço dos membros da Câmara dos Deputados, com a especificação das matérias sobre as quais o Congresso deliberará.

Mesa do Congresso

Art. 113 — Nas sessões conjuntas do Congresso Nacional, a Mesa da Câmara dos Deputados dirigirá os trabalhos.

Regimento

Art. 114 — Além do regimento comum do Congresso Nacional, haverá um regimento próprio de cada Câmara, onde se disporá sobre a sua organização e funcionamento, obedecidas as seguintes regras:

I — as comissões conjuntas do Congresso e as próprias de cada Câmara serão compostas de acordo com o critério da representação proporcional dos partidos políticos que delas participam;

II — as votações são nominais, exceto nas eleições da Mesa respectiva e nas demais hipóteses previstas nesta Constituição.

"Quorum"

Art. 115 — Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações do Congresso Nacional e de cada uma de suas Câmaras serão tomadas por maioria de votos, não computados os em branco, presente à sessão a maioria dos parlamentares.

§ 1.º — O exercício do voto é pessoal e intransferível, vedada qualquer forma de representação individual ou partidária.

§ 2.º — Constitui crime, definido em lei complementar, a aceitação, pela Mesa, de voto de parlamentar que ela sabe ter sido dado em violação da norma do parágrafo anterior, ou de mandato imperativo, na forma regulada em lei.

Imunidade parlamentar

Art. 116 — Os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato popular por suas opiniões, palavras e votos.

Prisão e processo criminal

Art. 117 — Desde a expedição do diploma e até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara, concedida em votação secreta.

§ 1.º — No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, à Câmara respectiva, para que resolva sobre a prisão.

§ 2.º — Os deputados e senadores são processados, nos crimes comuns, perante o Superior Tribunal de Justiça, e, nos crimes políticos, perante o Tribunal Constitucional.

Subsídios

Art. 118 — Os deputados e senadores vencerão subsídios fixos e iguais, vedado qualquer pagamento de ajuda de custo.

Parágrafo único — O subsídio dos parlamentares será fixado por decreto do Presidente da República, no início de cada sessão legislativa, podendo ser reajustado, uma vez decorridos seis meses de sua fixação.

Proibições e incompatibilidades

Art. 119 — Os deputados e senadores não poderão:

I — desde a expedição do diploma, manter, em nome pessoal ou como mandatários, relações contratuais com pessoa jurídica de direito público, autarquia, sociedade de economia mista, fundação, empresa pública ou privada de qualquer natureza, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

II — desde a posse:

a) ser controladores de empresa que mantenha contrato permanente com pessoa jurídica de direito público;

b) aceitar ou exercer, ainda que sem remuneração,

cargo, função ou emprego nas entidades mencionadas no inciso I;

c) exercer outro cargo eletivo federal, estadual ou municipal; e

d) exercer a advocacia.

Perda de mandato

Art. 120 — Perde o mandato o deputado ou senador:

I — que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

II — que for condenado criminalmente;

III — cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;

IV — que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa anual, à terça parte das sessões ordinárias da Câmara a que pertencer, salvo doença comprovada, licença ou missão autorizada pela respectiva Casa;

V — que for investido nas funções de Superintendente Nacional de Planejamento, Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal ou de Municípios.

§ 1.º — No caso dos incisos I e III, a perda do mandato será decretada pelo Tribunal Constitucional, mediante provocação da Mesa da Câmara respectiva ou de qualquer do povo.

§ 2.º — No caso do inciso II, compete à Câmara a que pertencer o parlamentar, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, deliberar sobre a perda do mandato, a pedido de qualquer dos seus membros.

§ 3.º — No caso do inciso IV, a perda do mandato ocorrerá de pleno direito, competindo à Mesa da respectiva Câmara declará-la.

Afastamento temporário e vaga

Art. 121 — Os deputados e senadores não são substituídos, na hipótese de afastamento temporário de suas funções. Em caso de vaga, assumirá o suplente. Não havendo este, far-se-á nova eleição, se faltarem 24 meses para o término do mandato.

Seção 2

A Câmara dos Deputados

Composição

Art. 122 — A Câmara dos Deputados compõe-se de quinhentos deputados, eleitos diretamente pelo povo, segundo o sistema de representação proporcional partidária, dentre cidadãos com vinte e um anos completos, sendo circunscrição eleitoral a nação.

Parágrafo único — São proibidas as coligações partidárias nas eleições para a Câmara dos Deputados.

Seção 3

O Senado Federal

Composição

Art. 123 — O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados, eleitos diretamente pelo povo, segundo o princípio majoritário, dentre cidadãos com trinta e cinco anos completos.

Parágrafo único — Cada Estado elegerá dois senadores, dentre cidadãos com domicílio eleitoral na circunscrição há, pelo menos, quinze anos.

Seção 4

A Competência do Congresso Nacional

Funções

Art. 124 — O Congresso Nacional exerce funções legislativas, resolutórias e fiscalizadoras.

Competência legislativa

Art. 125 — É da competência privativa do Congresso Nacional:

I — mediante lei complementar, regular a aplicação das normas constantes desta Constituição;
II — mediante lei de autorização e diretrizes, aprovar os planos, os orçamentos e as orientações gerais da atividade normativa;
III — mediante lei ordinária, estabelecer normas gerais sobre todos os assuntos de interesse nacional, respeitados os dispositivos desta Constituição.

Parágrafo único — A lei não pode ter por objeto indivíduos ou casos singulares.

Competência resolutória

Art. 126 — É igualmente da competência privativa do Congresso Nacional, mediante resolução:
I — ratificar os tratados, convenções e outros atos internacionais, celebrados pelos representantes diplomáticos do Brasil;
II — autorizar empréstimos, operações ou acordos externos, de qualquer natureza, de interesse dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos da administração federal indireta, inclusive empresas sob controle direto ou indireto da União Federal, ouvido o Superintendente Nacional de Planejamento;
III — autorizar as emissões de obrigações, de qualquer natureza, de Estados e Municípios, ouvido o Superintendente Nacional de Planejamento;
IV — aprovar as decisões do Presidente da República, que tenham por objeto:
a) declarar a guerra e a fazer a paz, bem como permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional, ou nele permaneçam, temporariamente;
b) decretar a mobilização nacional, total ou parcialmente;
c) decretar o estado de sítio;
d) decretar a intervenção federal;
V — autorizar, previamente, com audiência pública do interessado, mas em votação secreta, a nomeação pelo Presidente da República do Superintendente Nacional de Planejamento, dos Magistrados dos Tribunais federais, dos membros do Conselho Superior do Ministério Público e dos integrantes dos órgãos normativos autônomos do Poder Executivo federal;
VI — fixar os vencimentos do Presidente e do Vice-Presidente da República, do Superintendente Nacional de Planejamento, dos Ministros de Estado e dos membros dos órgãos normativos autônomos na esfera federal;
VII — determinar a transferência temporária da sede do Governo Federal;
VIII — vetar decretos-leis ou normas emanadas de órgãos normativos autônomos do Poder Executivo federal.

Parágrafo único — As resoluções previstas neste artigo, salvo a do inciso VII, podem ser votadas por Comissão mista do Congresso Nacional.

Poder fiscal

Art. 127 — Na defesa dos interesses nacionais e em nome do povo, compete ao Congresso Nacional fiscalizar, no âmbito federal, a atuação de quaisquer agentes públicos, membros da administração direta ou indireta, bem como os magistrados e membros do Ministério Público, sancionando os responsáveis ou propondo ao poder competente as sanções cabíveis.

Dever do Presidente da República de prestar informações

Art. 128 — Por iniciativa de um terço dos membros de qualquer das Casas do Congresso, é obrigado o Presidente da República a prestar por escrito, dentro de dois meses, esclarecimentos ou justificativas sobre qualquer ato ou omissão de sua responsabilidade.

Parágrafo único — O não cumprimento injustificado, pelo Presidente da República, do dever previsto neste artigo constitui crime político (art. 98, II).

Dever de comparecimento dos Ministros de Estado

Art. 129 — Os Ministros de Estado são obrigados, mediante requerimento de um terço dos deputados, com a formulação precisa de denúncia, a comparecer perante a Câmara para se defenderem da acusação de crime político ou de des-

cumprimento de programa aprovado de sua atuação ministerial.

Direito de interpelação

Art. 130 — Qualquer deputado ou senador tem o direito de interpelar por escrito um Ministro de Estado ou presidente de autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou fundação pública, sobre assunto de suas atribuições, ou sobre políticas, atos ou omissões da pessoa jurídica presidida pelo interpelado.

§ 1.º — Salvo motivo de força maior, devidamente comprovado, a resposta à interpelação será dada por escrito, dentro de um mês.

§ 2.º — Constitui o crime político previsto no art. 98, II, o não cumprimento, por Ministro de Estado, do dever estabelecido neste artigo.

§ 3.º — O presidente de autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou fundação pública, que descumpre o dever imposto neste artigo, deve ser destituído pelo órgão competente mediante comunicação da Casa do Congresso a que pertencer o autor da interpelação não atendida.

Dever dos Presidentes de Tribunais de prestar informações

Art. 131 — Os Presidentes de quaisquer tribunais federais são obrigados, a requerimento de um terço dos deputados, a esclarecer ou justificar por escrito quaisquer nomeações ou decisões administrativas que tenham sido tomadas no âmbito do tribunal.

§ 1.º — Igual dever incumbe ao Procurador Geral da República, no tocante ao Ministério Público Federal.

§ 2.º — O descumprimento do dever imposto neste artigo constitui crime, definido em lei complementar.

Comissões de inquérito

Art. 132 — O Congresso Nacional, mediante requerimento de um terço dos membros de qualquer de suas Casas, poderá criar e instalar comissão de inquérito mista de deputados e senadores, para apurar fatos determinados, de interesse nacional.

Seção 5

O Processo Legislativo

Iniciativa das leis

Art. 133 — Ressalvadas as exceções previstas nesta Constituição, a iniciativa das leis complementares ou ordinárias cabe ao Presidente da República, qualquer membro do Congresso Nacional, partido político, ou conjunto de dez mil cidadãos.

Iniciativa exclusiva do Presidente

Art. 134 — É de competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis:

I — que fixem os efetivos das forças armadas;

II — que criem cargos, funções ou empregos públicos, ou aumentem vencimentos, ressalvadas a iniciativa das leis de organização judiciária e a competência exclusiva da Superintendência Nacional do Planejamento, da Câmara dos Deputados, do Senado, dos tribunais federais, do Ministério Público e dos órgãos normativos autônomos, no que concerne à sua própria organização e serviços administrativos.

§ 1.º — Não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista, na tramitação dos projetos de lei mencionados neste artigo.

§ 2.º — No processo de votação das leis de organização judiciária, serão sempre ouvidos o Ministério Público e a Ordem dos Advogados do Brasil.

Leis de aumento da despesa pública

Art. 135 — A iniciativa das leis que importem em aumento da despesa pública compete, exclusivamente, ao Presidente da República ou a um terço dos deputados.

Parágrafo único — O projeto de lei não terá tramitação, quando deixar de indicar as fontes de receita correspondentes ao aumento de despesa proposto.

Aprovação de leis complementares e de autorização e diretrizes

Art. 136 — A aprovação das leis complementares, bem

como das leis de autorização e diretrizes previstas no art. 125, II, dar-se-á pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, reunidos em sessão conjunta.

§ 1.º — Exceto em relação ao orçamento-programa do plano nacional de desenvolvimento, os projetos de lei orçamentária são considerados aprovados, se não forem votados pelo Congresso Nacional dentro em noventa dias. O plano nacional de desenvolvimento e o correspondente orçamento-programa devem ser votados pelo Congresso dentro de seis meses, sob pena de se considerarem aprovados pelo simples decurso desse prazo.

§ 2.º — A questão de constitucionalidade de lei complementar, ou de lei de autorização e diretrizes, poderá ser suscitada nos primeiros dez dias de sua publicação perante o Tribunal Constitucional, por um terço dos membros do Congresso Nacional, ficando suspensa a eficácia da lei até final decisão do Tribunal.

Veto do Senado

Art. 137 — Os projetos de lei ordinária são aprovados pela Câmara dos Deputados e remetidos, em quarenta e oito horas, ao Senado, que poderá vetá-los no todo ou em parte.

§ 1.º — O veto, no Senado, deverá ser proposto por um terço de seus membros, dentro de cinco dias, e aprovado, dentro de mais quinze dias, pela maioria absoluta dos senadores.

§ 2.º — Vetado pelo Senado, o projeto de lei ordinária retornará à Câmara dos Deputados, que poderá rejeitar o veto mediante deliberação da maioria absoluta de seus membros, dentro em quarenta e cinco dias. Esgotado o prazo sem deliberação, o veto será considerado mantido.

§ 3.º — Um terço dos deputados em qualquer hipótese ou a Mesa do Senado no caso de rejeição do veto previsto nos parágrafos anteriores, pode suscitar perante o Tribunal Constitucional a constitucionalidade de lei ordinária, dentro nos primeiros dez dias de sua publicação, ficando suspensa a eficácia da lei até final decisão do Tribunal.

Sanção presidencial

Art. 138 — A Câmara dos Deputados enviará os projetos de lei ordinária definitivamente aprovados à sanção do Presidente da República, que poderá vetá-los, justificadamente, no todo ou em parte, dentro de dez dias úteis, contados da data em que os receber, mediante comunicação à Câmara.

§ 1.º — Decorrido o decêndio, o silêncio do Presidente da República importará sanção. Se o Presidente da República não publicar a lei nas quarenta e oito horas seguintes, será ela publicada pelo Presidente da Câmara dos Deputados.

§ 2.º — O veto presidencial poderá ser rejeitado por deliberação da maioria absoluta dos deputados, dentro em quarenta e cinco dias, sendo o projeto, nesta hipótese, promulgado pelo Presidente da Câmara. Esgotado o prazo sem deliberação, o veto será considerado mantido.

Delegação legislativa

Art. 139 — O Congresso Nacional, pelo voto da maioria absoluta dos membros de cada uma de suas Casas, poderá delegar o exercício de função legislativa ordinária à comissão mista de deputados e senadores, composta segundo o critério de representação proporcional partidária.

§ 1.º — A deliberação especificará as matérias sobre as quais prevalece a delegação e fixará prazo para o exercício de função delegada.

§ 2.º — Não será objeto de delegação a função legislativa complementar a esta Constituição, nem a aprovação das leis de autorização e diretrizes.

§ 3.º — O projeto de lei, uma vez aprovado, será levado diretamente à sanção do Presidente da República, procedendo-se em seguida conforme o disposto no art. 138.

Anistia de crimes de violação das liberdades

Art. 140 — As leis de anistia de crimes de violação das liberdades fundamentais (art. 20) são submetidas a referendo popular, depois de aprovadas no Congresso Nacional.

Seção 6

O Processo Orçamentário

Espécies de orçamento

Art. 141 — A atividade orçamentária compreende a elaboração destacada do orçamento-programa do plano nacional

de desenvolvimento, do orçamento fiscal, do orçamento dos órgãos da administração indireta e do orçamento monetário.

Proibições

Art. 142 — É vedada a concessão de créditos ilimitados, de verbas secretas, bem como a autorização de despesa sem a indicação de receita correspondente.

Orçamento-programa

Art. 143 — O orçamento-programa do plano nacional de desenvolvimento, compreendendo a previsão dos investimentos a serem realizados durante a execução do plano, é elaborado pela Superintendência Nacional de Planejamento e por ela submetido à aprovação do Congresso Nacional.

§ 1.º — Todos os órgãos públicos e as pessoas privadas têm o dever de colaborar com a Superintendência Nacional de Planejamento, no trabalho de elaboração do orçamento-programa.

§ 2.º — A aprovação do orçamento-programa obedece ao *quorum* previsto no art. 136.

Orçamento fiscal

Art. 144 — O orçamento fiscal para o exercício financeiro, elaborado de acordo com as diretrizes do plano nacional de desenvolvimento, compreenderá todos os órgãos públicos, nomeadamente designados, com exceção das entidades de administração indireta.

§ 1.º — O exercício financeiro da União tem início em 1.º de janeiro e termina em 31 de dezembro de cada ano.

§ 2.º — O orçamento poderá conter autorização expressa para:

I — a abertura de crédito suplementar e operações de crédito para antecipação de receita;

II — a aplicação do saldo que restar no encerramento do exercício financeiro;

III — a vinculação do produto da arrecadação de impostos a determinado órgão, fundo ou despesa.

§ 3.º — As operações de crédito para antecipação da receita não poderão exceder a quarta parte da receita total estimada para o exercício financeiro e serão obrigatoriamente liquidadas até trinta dias após o encerramento deste.

§ 4.º — É vedada a abertura de créditos suplementares na primeira metade do exercício financeiro.

§ 5.º — Na votação do orçamento fiscal, não serão admitidas emendas que importem em aumento de despesas sem a indicação das fontes de receita correspondentes.

Crédito extraordinário

Art. 145 — A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra externa, guerra civil ou calamidade pública.

Parágrafo único — O pedido de abertura de crédito extraordinário é considerado aprovado, se não for votado pelo Congresso Nacional dentro de dez dias.

Dívida pública

Art. 146 — As operações de dívida pública serão rigorosamente contabilizadas e, salvo para antecipação de receita anual, dependerão de autorização no orçamento-programa.

Vedações na execução orçamentária

Art. 147 — É vedada, na execução orçamentária:

I — a transposição de recursos, sem autorização legal, de uma dotação orçamentária para outra;

II — a realização de despesas que excedam os créditos correspondentes.

Orçamento dos órgãos da administração indireta

Art. 148 — O orçamento dos órgãos da administração indireta compreenderá, em cada exercício financeiro, todas as pessoas jurídicas sob controle da União Federal, as quais recebam desta recursos monetários ou subvenções.

Parágrafo único — O orçamento indicará, para cada pessoa jurídica, o montante e a finalidade das dotações que lhe são atribuídas.

Competência do Presidente da República

Art. 149 — Incumbe à Presidência da República elaborar o orçamento fiscal e o orçamento dos órgãos da administração indireta, submetendo-os, com o parecer favorável da Superintendência Nacional de Planejamento, ao Congresso Na-

cional, até noventa dias antes do encerramento da sessão legislativa.

Cumprimento de decisões judiciais

Art. 150 — Os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em virtude de decisão judicial, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para esse fim.

§ 1.º — É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades da administração pública, direta ou indireta, de verba necessária ao pagamento dos débitos de precatórios judiciais, apresentados até 1.º de agosto de cada exercício financeiro.

§ 2.º — As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente. Caberá ao Presidente do tribunal que proferir a decisão exeqüenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, o seqüestro da quantia necessária à satisfação do débito.

Orçamento monetário

Art. 151 — Lei complementar poderá atribuir a órgão normativo autônomo a elaboração do orçamento monetário, a regulação do meio circulante, bem como a autorização de emissão de moeda e das operações de caixa do Tesouro Nacional pela emissão de títulos públicos com a fixação de limites adequados.

Execução do orçamento-programa

Art. 152 — A fiscalização de execução do orçamento-programa, no tocante à realização dos objetivos do plano nacional de desenvolvimento, compete à Superintendência Nacional de Planejamento.

Fiscalização pelo Tribunal de Contas

Art. 153 — Ao Tribunal de Contas incumbe fiscalizar, sob o aspecto de regularidade da aplicação de verbas, a execução dos orçamentos federais, exceto o monetário, e julgar as contas dos responsáveis pelo dispêndio dos dinheiros públicos, como estabelecido nesta Constituição.

Execução do orçamento monetário

Art. 154 — A execução do orçamento monetário é fiscalizada por comissão mista do Congresso Nacional, na forma do disposto em lei.

Capítulo 5.º

O Poder Judiciário

Seção 1

Disposições Preliminares

Órgãos do Poder Judiciário

Art. 155 — O Poder Judiciário federal compreende os seguintes órgãos:

I — Tribunal Constitucional;
II — Superior Tribunal de Justiça;
III — Tribunal de Contas;
IV — Tribunais Federais de Recursos;
V — Tribunais e juízes eleitorais;
VI — Tribunais e juízes do Trabalho.

Parágrafo único — Com exceção dos Tribunais Regionais Eleitorais e os do Trabalho, e dos Tribunais Federais de Recursos, os tribunais federais têm sede na Capital da República.

Garantias da magistratura

Art. 156 — São garantias do livre exercício da magistratura:

I — a vitaliciedade para os magistrados não nomeados por prazo certo, com perda do cargo unicamente por sentença judicial;
II — a inamovibilidade, exceto por motivo de interesse público, na forma do disposto no § 3.º;
III — a irredutibilidade de vencimentos, com a garantia de seu reajustamento em caso de perda do poder aquisitivo da moeda nacional.

§ 1.º — Na primeira instância, a vitaliciedade será adquirida após três anos de exercício, não podendo o juiz, nesse período, perder o cargo senão por decisão do tribunal a que estiver subordinado, tomada pela maioria absoluta dos seus membros efetivos, ouvido o Ministério Público e a Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 2.º — A aposentadoria será compulsória aos setenta anos de idade, ou por invalidez definitiva, e facultativa após trinta anos de exercício da magistratura, com a garantia, em qualquer hipótese, de vencimentos integrais.

§ 3.º — O tribunal de instância superior poderá determinar, por motivo de interesse público, em escrutínio secreto e pelo voto da maioria absoluta de seus membros efetivos, a remoção ou a disponibilidade do juiz ou membro de tribunal inferior, com a garantia de vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, assegurada ampla defesa. A remoção ou disponibilidade dos membros do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas, do Tribunal Superior Eleitoral e do Tribunal Superior do Trabalho será decidida pelo Tribunal Constitucional. A dos membros deste último, pelos seus pares.

§ 4.º — A irredutibilidade de vencimentos não obsta a sua sujeição aos impostos gerais, e aos extraordinários, bem como aos empréstimos compulsórios gerais.

Proibições

Art. 157 — É vedado ao juiz, sob pena de perda de cargo:

I — exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública ou atividade remunerada, salvo um cargo de magistério superior, público ou particular, e nos casos previstos nesta Constituição;

II — receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, percentagens, custas ou vantagens em razão dos processos sujeitos a seu despacho e julgamento;

III — exercer atividade, ou fazer pronunciamentos públicos, de caráter político-partidário.

Corrupção de magistrados

Art. 158 — Qualquer cidadão tem o direito e a Ordem dos Advogados do Brasil o dever de denunciar ao tribunal competente os casos de corrupção de magistrados.

§ 1.º — O tribunal é obrigado a processar a denúncia, em qualquer hipótese, com o acompanhamento do Ministério Público.

§ 2.º — A condenação do denunciado implica a perda de cargo.

Nomeação e promoção de juízes

Art. 159 — Os juízes de primeira instância são nomeados e promovidos pelo Presidente do tribunal ao qual se acham subordinados.

§ 1.º — As nomeações serão feitas entre bacharéis em direito, aprovados em concurso público de provas e títulos.

§ 2.º — As promoções obedecerão ao critério alternativo da antigüidade e do merecimento, ouvidos sempre, nesta última hipótese, o Ministério Público e a Ordem dos Advogados do Brasil.

Regimentos dos tribunais

Art. 160 — Compete aos tribunais organizar a sua estrutura interna e os serviços auxiliares, por meio de regimentos internos.

Parágrafo único — Com exceção do Tribunal Constitucional, os tribunais federais poderão dividir-se em turmas ou câmaras.

Número de membros dos tribunais

Art. 161 — Salvo no tocante ao Tribunal Constitucional e o Superior Tribunal de Justiça, o número de membros dos tribunais federais é fixado em lei complementar.

Parágrafo único — O aumento e a redução do número dos magistrados componentes dos tribunais só podem ser votados mediante proposta do próprio tribunal interessado.

Declaração de inconstitucionalidade

Art. 162 — Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros efetivos podem os tribunais, federais ou estaduais, declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público.

Seção 2

O Tribunal Constitucional

Composição

Art. 163 — O Tribunal Constitucional é composto de nove Ministros, nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Congresso Nacional, dentre bacharéis em direito com sessenta anos no máximo, pelo prazo de nove anos, não podendo ser reconduzidos.

§ 1.º — Cada um terço dos Ministros será nomeado mediante escolha em lista tríplice, apresentada, respectivamente, pelo Superior Tribunal de Justiça, pelo Ministério Público federal e pela Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 2.º — A renovação dos membros do Tribunal far-se-á por um terço cada três anos.

§ 3.º — O magistrado ou o membro do Ministério Público, nomeado para o Tribunal Constitucional, é aposentado do cargo que exercia, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço.

Competência

Art. 164 — Compete ao Tribunal Constitucional:

I — processar e julgar originariamente:

a) nos crimes políticos, o Presidente e o Vice-Presidente da República, os Ministros de Estado, o Procurador Geral da República, o Superintendente Nacional de Planejamento e os membros do Congresso Nacional;

b) em quaisquer crimes, os Ministros do Superior Tribunal de Justiça;

c) as causas e conflitos entre a União e os Estados ou Territórios, ou entre uns e outros, inclusive os respectivos órgãos de administração indireta, especialmente as reclamações por recusa ou injustificado retardamento no cumprimento dos deveres de cooperação federal, impostos nesta Constituição;

d) os conflitos de jurisdição entre quaisquer tribunais e entre tribunal e juiz de primeira instância a ele não subordinado, ou entre juízes federais e estaduais;

e) o *habeas-corpus*, quando o coator for o Superior Tribunal de Justiça, e os mandados de segurança contra atos deste último tribunal;

f) a ação direta de inconstitucionalidade do art. 15 e as representações de inconstitucionalidade formuladas pelo Procurador Geral da República, o Senado Federal ou um terço dos deputados, no caso dos artigos 136, § 2.º, e 137, § 3.º;

g) a ação de invalidade de lei ou ato do Poder Público, pelo fato de contrariar os objetivos do plano nacional de desenvolvimento.

II — julgar em recurso ordinário a destituição de Ministro de Estado, deliberada pela Câmara dos Deputados, em razão do descumprimento do programa ministerial (art. 104, II);

III — julgar em recurso extraordinário as causas decididas em única ou última instância por outros tribunais, quando a decisão recorrida declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal, ou quando ela julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição.

Parágrafo único — Nos casos previstos no inciso I, alínea "g", a decisão de inconstitucionalidade ou invalidade não atinge os atos ou fatos praticados ou ocorridos antes de sua publicação, com base na lei ou ato do Poder Público invalidados.

Julgamento dos Ministros do Tribunal

Art. 165 — Os Ministros do Tribunal Constitucional são processados e julgados perante o próprio Tribunal.

Seção 3

O Superior Tribunal de Justiça

Composição

Art. 166 — O Superior Tribunal de Justiça é composto de quinze Ministros, nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Congresso Nacional, pelo prazo de nove

anos, dentre bacharéis em direito com idade máxima de sessenta anos, não podendo ser reconduzidos.

§ 1.º — Cada um terço dos Ministros será nomeado mediante escolha em lista tríplice, apresentada, respectivamente, pelo Tribunal Constitucional, pelo Ministério Público federal e pela Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 2.º — Aplicam-se à nomeação dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça as disposições dos parágrafos 2.º e 3.º do art. 163.

Competência

Art. 167 — Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

I — processar e julgar originariamente:

a) nos crimes comuns, o Presidente e o Vice-Presidente da República, os Ministros de Estado, o Superintendente Nacional de Planejamento, o Procurador Geral da República e os membros do Congresso Nacional;

b) em quaisquer crimes, os membros dos demais tribunais da União;

c) os litígios entre Estados estrangeiros ou organismos internacionais e a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Territórios;

d) a extradição requisitada por Estado estrangeiro e a homologação das sentenças estrangeiras;

e) o *habeas-corpus*, quando o coator ou paciente for Tribunal, autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Superior Tribunal de Justiça, ou quando se tratar de crime sujeito à mesma jurisdição em única instância;

f) os mandados de segurança contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara e do Senado, do próprio Superior Tribunal de Justiça, ou contra atos dos demais tribunais da União, do Superintendente Nacional de Planejamento, do Procurador Geral da República, bem como os impetrados pela União contra atos de governos estaduais;

g) as revisões criminais e as ações rescisórias de seus julgados;

h) a execução das sentenças, nas causas de sua competência originária, facultada a delegação de atos processuais;

II — julgar em recurso ordinário:

a) as causas em que forem partes Estado estrangeiro ou organismo internacional, de um lado, ou de outro, município ou pessoa domiciliada ou residente no País;

b) os *habeas-corpus*, os mandados de segurança e as ações populares previstas no art. 54, decididos em última instância pelos tribunais locais ou pelo Tribunal Federal de Recursos, quando denegatória a decisão;

III — julgar em recurso extraordinário as causas decididas em única ou última instância por outros tribunais, quando a decisão recorrida der a tratado ou lei federal interpretação divergente da que lhe tenha dado outro tribunal ou o próprio Superior Tribunal de Justiça.

Seção 4

O Tribunal de Contas

Composição

Art. 168 — O Tribunal de Contas é composto de bacharéis em direito nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Congresso Nacional, a partir de lista tríplice elaborada pelo Superintendente Nacional de Planejamento.

Competência

Art. 169 — Compete ao Tribunal de Contas:

I — julgar as contas anuais do Presidente da República, dos Ministros de Estado, das Mesas da Câmara e do Senado, dos Presidentes dos tribunais federais e de todos os demais agentes públicos, responsáveis pela gestão orçamentária de bens e valores públicos, condenando-os, se for o caso, à reposição das quantias irregularmente despendidas ou desviadas;

II — verificar a legalidade de qualquer despesa pública, inclusive as decorrentes de contratos, podendo sustar a execução do ato ou contrato que julgar ilegal.

Seção 5

Os Tribunais Federais de Recursos

Número e Composição

Art. 170 — São criados quatro Tribunais Federais de Recursos, com sede e jurisdição territorial definidas em lei complementar.

Parágrafo único — Os juízes dos Tribunais Federais de Recursos são nomeados pelo Presidente da República, sendo quatro quintos deles mediante aprovação em concurso público de títulos e provas, e o quinto restante, alternadamente, a partir de listas tríplices de bacharéis em direito, organizadas pelo Ministério Público federal e a Ordem dos Advogados do Brasil.

Competência

Art. 171 — Compete aos Tribunais Federais de Recursos:

I — processar e julgar originariamente:

a) as revisões criminais e as ações rescisórias de seus julgados;

b) os juízes federais e os do trabalho, nos crimes comuns e nos de responsabilidade;

c) os mandados de segurança contra ato de Ministro de Estado, dos órgãos normativos autônomos da União, do diretor geral da Polícia Federal ou juiz federal;

d) os *habeas-corpus*, quando a autoridade coatora for Ministro de Estado ou a responsável pela direção geral da Polícia Federal, ou juiz federal.

II — julgar, em grau de recurso, as causas de interesse da União, decididas pelos juízes estaduais de primeira instância.

Seção 6

Os Tribunais e Juízes Eleitorais

Órgãos da Justiça Eleitoral

Art. 172 — A Justiça Eleitoral é composta dos seguintes órgãos:

I — Tribunal Superior Eleitoral;
II — Tribunais Regionais Eleitorais;
III — Juízes Eleitorais;
IV — Juntas Eleitorais.

Parágrafo único — Os juízes dos Tribunais Eleitorais, salvo motivo justificado, servirão obrigatoriamente por dois anos, no mínimo, e nunca por mais de dois biênios consecutivos. Os substitutos serão escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria.

Composição do Tribunal Superior Eleitoral

Art. 173 — Um terço dos juízes do Tribunal Superior Eleitoral é composto de Ministros do Tribunal Constitucional, escolhidos pelos seus pares, e cada terço restante por juízes nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Congresso Nacional, a partir de listas tríplices organizadas, respectivamente, pelo Conselho Superior do Ministério Público e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Parágrafo único — O Presidente e o Vice-Presidente do Superior Tribunal Eleitoral serão eleitos dentre os Ministros do Tribunal Constitucional.

Localização dos Tribunais Regionais

Art. 174 — Haverá um Tribunal Regional Eleitoral na Capital de cada Estado e no Distrito Federal.

Parágrafo único — A lei disporá sobre a extensão da competência dos Tribunais Regionais Eleitorais aos Territórios Federais.

Composição dos Tribunais Regionais Eleitorais

Art. 175 — Os juízes dos Tribunais Regionais Eleitorais nos Estados são nomeados pelo Presidente da República, a

partir de listas tríplices organizadas, por um terço pelo Tribunal de Justiça estadual, e por cada terço restante, respectivamente, pelo órgão máximo do Ministério Público estadual e pelo Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil.

Parágrafo único — O Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal é composto de juízes nomeados pelo Presidente da República, a partir de listas tríplices organizadas pelo Superior Tribunal Eleitoral, pelo Conselho Superior do Ministério Público e pelo Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil, para cada terço.

Juntas eleitorais

Art. 176 — A lei disporá sobre a organização das juntas eleitorais, que serão presididas por juiz de direito e cujos membros serão nomeados por prazo certo, pelo Presidente do Tribunal Regional Eleitoral.

Parágrafo único — Os membros das juntas gozarão das garantias de inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos.

Juízes eleitorais

Art. 177 — Os juízes de direito exercerão as funções de juízes eleitorais, com jurisdição plena, na forma da lei.

Parágrafo único — A lei poderá outorgar a outros juízes competência para funções não decisórias.

Competência da Justiça Eleitoral

Art. 178 — A competência dos juízes e tribunais eleitorais, incluindo o funcionamento dos partidos políticos e tudo o que se referir à realização de eleições e referendos populares, é regulada em lei.

Cabimento de recurso para o Tribunal Superior Eleitoral

Art. 179 — Das decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais somente caberá recurso para o Tribunal Superior Eleitoral, quando:

I — forem proferidas contra expressa disposição de lei;

II — ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais tribunais eleitorais;

III — versarem sobre inelegibilidade ou expedição de diplomas nas eleições federais e estaduais; ou

IV — drenagem *habeas-corpus* ou mandado de segurança.

Irrecorribilidade das decisões do Tribunal Superior Eleitoral

Art. 180 — São irrecorríveis as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, salvo as que contrariarem esta Constituição, das quais caberá recurso para o Tribunal Constitucional.

Seção 7

Os Tribunais e Juízes do Trabalho

Órgãos da Justiça do Trabalho

Art. 181 — Os órgãos da Justiça do Trabalho são os seguintes:

I — Tribunal Superior do Trabalho;

II — Tribunais Regionais do Trabalho;

III — Juízes do trabalho.

Composição do Tribunal Superior do Trabalho

Art. 182 — Os juízes do Tribunal Superior do Trabalho são nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Congresso Nacional, sendo quatro quintos deles dentre juízes dos Tribunais Regionais Eleitorais, e o quinto restante, alternadamente, por bacharéis em direito indicados em lista tríplice pelo Ministério Público do Trabalho e pela Ordem dos Advogados do Brasil.

Composição dos Tribunais Regionais do Trabalho

Art. 183 — Os Tribunais Regionais do Trabalho, cujo número, jurisdição territorial e sede serão fixados em lei, compõem-se de juízes nomeados pelo Presidente da República dentre bacharéis em Direito, sendo quatro quintos deles indicados em lista tríplice, para cada vaga, pelo Tribunal Superior do Trabalho, e o quinto restante, alternadamente, pelo

Ministério Público federal e a Ordem dos Advogados do Brasil, igualmente em listas tríplices.

Competência da Justiça do Trabalho

Art. 184 — Compete à Justiça do Trabalho conciliar e julgar os dissídios, individuais e coletivos, relativos às relações de trabalho, na cidade e no campo, inclusive os oriundos de acidentes do trabalho, mesmo que o empregador seja órgão público.

§ 1.º — Compete, privativamente, aos Tribunais Regionais do Trabalho a iniciativa das leis de organização judiciária na área de sua jurisdição.

§ 2.º — A lei poderá atribuir a jurisdição trabalhista aos juízes estaduais, nas comarcas onde não existir juiz do trabalho.

Competência dos Tribunais do Trabalho

Art. 185 — A lei determinará a competência originária e recursal dos Tribunais do Trabalho, os quais podem proferir decisões normativas, que regulem para o futuro todos os casos do mesmo gênero, respeitados os dispositivos legais.

Parágrafo único — Das decisões do Tribunal Superior do Trabalho somente caberá recurso para o Tribunal Constitucional, quando argüida a violação desta Constituição.

Capítulo 6.º

O Ministério Público

Atribuições

Art. 186 — Compete ao Ministério Público, na defesa da ordem pública e do interesse coletivo, promover em juízo ou fora dele a rigorosa observância desta Constituição e das leis do País.

Parágrafo único — É vedado aos representantes do Ministério Público representar os interesses próprios da União, em juízo ou fora dele.

Organização do Ministério Público

Art. 187 — A lei organizará o Ministério Público com observância das seguintes normas:

I — será estabelecida uma carreira funcional, sendo o acesso para os cargos iniciais feito por nomeação, pelo Procurador Geral da República, de bacharéis em direito aprovados em concurso público de provas e títulos;

II — as promoções, igualmente feitas por ato do Procurador Geral da República, obedecerão ao critério da antigüidade e do merecimento, ouvidos sempre, nesta última hipótese, o Poder Judiciário e a Ordem dos Advogados do Brasil;

III — o órgão deliberativo máximo será o Conselho Superior do Ministério Público, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Congresso Nacional, a partir de lista tríplice organizada pelo Procurador Geral da República;

IV — a chefia do Ministério Público caberá ao Procurador Geral da República, que será eleito pelo Conselho Superior do Ministério Público por prazo certo, podendo ser reeleito uma única vez.

Capítulo 7.º

As Forças Armadas e os Órgãos Policiais

Organização das Forças Armadas

Art. 188 — As Forças Armadas são instituições nacionais, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, dentro dos limites da lei, para a defesa da nação contra o inimigo externo.

§ 1.º — Na regulação legal da estrutura das Forças Armadas caberão exclusivamente ao Presidente da República, como seu comandante supremo, a nomeação e a promoção dos oficiais de todas as Armas.

§ 2.º — Constituirá crime, definido em lei, desobedecer o militar a ordem emanada do Presidente da República ou de Ministro de Estado, ou fazer pronunciamento público sobre a vida política e as instituições do País.

Organização das forças policiais

Art. 189 — A Polícia federal e as Polícias estaduais, in-

cumbidas de garantir a segurança pública e de colaborar com o Poder Judiciário e o Ministério Público na apuração das infrações criminais, são órgãos de natureza civil, não podendo, em hipótese alguma e de nenhuma forma, submeter-se à autoridade militar.

Parágrafo único — Os Municípios e o Distrito Federal somente podem organizar forças policiais em convênio com os Estados federados e a União, conforme o território onde estejam localizados.

Título III

O Distrito Federal

Autonomia

Art. 190 — A autonomia do Distrito Federal é assegurada pela eleição popular do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos componentes da Câmara de Vereadores.

Poderes

Art. 191 — O Distrito Federal tem os poderes mencionados no art. 191, e está sujeito à intervenção federal, nos casos descritos no art. 201.

Participação em Área Metropolitana

Art. 192 — É facultado ao Distrito Federal participar de Área Metropolitana, juntamente com outros Municípios.

Título IV

Os Estados Federados e as Regiões

Capítulo 1.º

Os Estados Federados

Território

Art. 193 — Incluem-se no território dos Estados Federados os lagos situados em suas terras e, bem assim, os rios que neles têm nascente e foz, as ilhas fluviais e lacustres e as terras devolutas não incluídas no território da União.

Organização

Art. 194 — Os Estados Federados reger-se-ão pelas leis fundamentais que adotarem, respeitados os princípios estabelecidos nesta Constituição e, em particular, os seguintes:

I — autonomia dos órgãos de planejamento, com participação da comunidade em sua composição;

II — eletividade do Chefe do Poder Executivo, observadas, no que couber, as normas do Capítulo 3.º, Título II, desta Segunda Parte;

III — eleições periódicas dos componentes da Assembléia estadual e seu funcionamento segundo o critério da representação proporcional partidária;

IV — imunidade, proibições e incompatibilidades no exercício de cargo parlamentar, observado, no que couber, o disposto nos arts. 116, 119 e 120;

V — organização das funções legislativas, resolutórias e fiscalizadoras da Assembléia estadual;

VI — regulação do processo orçamentário, com a aplicação, no que couber, das normas da seção 6, capítulo 5.º, Título II desta Segunda Parte;

VII — aplicação à magistratura estadual, no que couber, das normas dos arts. 156 a 160;

VIII — autonomia de organização dos tribunais estaduais, observado o critério de nomeação de um quinto de seus membros, alternadamente, a partir de listas tríplices de bacharéis em direito, organizadas pelo Ministério Público estadual e a Ordem dos Advogados do Brasil;

IX — autonomia do Ministério Público, com aplicação no que couber, do disposto no art. 187;

X — proibição da organização de polícias militares.

Competência

Art. 195 — Compete privativamente aos Estados:

I — elaborar e executar planos estaduais de desenvolvimento, em harmonia com os planos regionais e o plano nacional;

II — organizar e prestar os serviços públicos de interesse predominantemente estadual;
III — legislar e editar normas gerais sobre assuntos de interesse estadual predominante;
IV — estabelecer e cobrar os tributos que lhes sejam atribuídos por lei complementar federal (art. 71).

Parágrafo único — Compete ainda aos Estados:
I — organizar e prestar serviços públicos complementares ou suplementares aos prestados pela União Federal;
II — editar leis de execução das diretrizes fixadas pela legislação federal.

Intervenção federal

Art. 196 — Cabe intervenção federal nos Estados:
I — para fazer respeitar as liberdades e garantias fundamentais da pessoa humana e os direitos dos cidadãos, violados pelas autoridades estaduais, quando não houver possibilidade efetiva de recurso ao Poder Judiciário, ou este denegar justiça ou tiver suas decisões desrespeitadas;
II — para reorganizar as finanças estaduais, no caso de manifesta insolvência;
III — em razão do descumprimento, pelas autoridades estaduais, do dever fundamental de cooperação com a União Federal, na realização dos interesses nacionais, notadamente quanto à execução do plano nacional de desenvolvimento, caso o conflito não possa ser resolvido pelo Poder Judiciário.

Parágrafo único — A intervenção federal consiste na assunção, pelas autoridades federais, dos poderes compreendidos na esfera de competência estadual, podendo haver requisição de funcionários e de bens estaduais, com o emprego das forças policiais.

Capítulo 2.º

As Regiões

Criação

Art. 197 — As Regiões, constituídas por Estados limítrofes, pertencentes ao mesmo complexo geoeconômico, são criadas por lei complementar federal, ratificada pelas Assembléias dos Estados componentes.

Parágrafo único — A lei regulará a dissolução da Região, bem como a admissão de novos Estados e a exclusão dos que a constituem.

Conselho Regional

Art. 198 — Haverá em cada Região um Conselho Regional, constituído de representantes dos Estados componentes, eleitos pelas Assembléias estaduais respectivas.

Parágrafo único — A representação dos Estados na Região far-se-á segundo o critério proporcional, em função da população respectiva.

Competência dos Conselhos regionais

Art. 199 — Compete aos Conselhos Regionais:
I — aprovar os planos regionais de desenvolvimento;
II — propor a harmonização da legislação, da tributação, dos meios de transporte e da prestação de serviços públicos, no âmbito regional.

§ 1.º — As propostas de harmonização previstas no inciso II são submetidas à aprovação das Assembléias dos Estados componentes. Consideram-se não aprovadas, unicamente, as propostas que não contarem com a deliberação favorável da maioria das Assembléias, ou que receberem, em uma delas, votação contrária de dois terços de seus membros.

§ 2.º — As propostas de harmonização aprovadas devem ser implementadas, em todos os Estados, no prazo fixado pelo Conselho Regional, sob pena de sua aplicação compulsória por decisão judicial, em ação proposta por qualquer interessado. Os efeitos da coisa julgada, nesta hipótese, estendem-se a todos os que se acharem na mesma situação jurídica do autor da demanda.

Título V

Os Municípios e as Áreas Metropolitanas

Capítulo 1.º

Os Municípios

Organização

Art. 200 — Os Municípios reger-se-ão pelas leis fundamentais que adotarem, respeitados os princípios estabelecidos nesta Constituição e, em particular, os seguintes:

I — eletividade do chefe do Poder Executivo, observadas, no que couber, as normas do capítulo 3.º, Título II, desta Segunda Parte;

II — eleições periódicas dos componentes da Câmara de Vereadores e seu funcionamento segundo o critério da representação proporcional partidária;

III — imunidade, proibições e incompatibilidades no exercício da vereança, aplicado, no que couber, o disposto nos arts. 116, 119 e 120;

IV — organização das funções legislativas, resolutórias e fiscalizadoras da Câmara de Vereadores;

V — regulação do processo orçamentário, com a aplicação, no que couber, das normas da seção 6, capítulo 5.º, Título II, desta Segunda Parte.

Competência

Art. 201 — Compete privativamente aos Municípios:

I — organizar e prestar os serviços públicos de interesse municipal predominante;

II — legislar e editar normas gerais sobre assuntos de interesse municipal predominante;

III — estabelecer e cobrar os tributos que lhes sejam atribuídos por lei complementar federal (art. 71).

Parágrafo único — Compete ainda aos Municípios:

I — organizar e prestar serviços públicos complementares ou suplementares aos prestados pela União ou pelo Estado Federado;

II — editar leis de execução das diretrizes fixadas pela legislação federal.

Intervenção estadual ou federal

Art. 202 — Cabe intervenção estadual ou federal nos Municípios, conforme estejam localizados nos Estados ou nos Territórios federais:

I — para fazer respeitar as liberdades e garantias fundamentais da pessoa humana e os direitos dos cidadãos, violados pelas autoridades municipais, quando não houver possibilidade efetiva de recurso ao Poder Judiciário, ou este tiver suas decisões desrespeitadas;

II — para reorganizar as finanças municipais, em caso de manifesta insolvência;

III — em razão do descumprimento, pelas autoridades municipais, do dever fundamental de cooperação com a União e o Estado Federado, na realização dos interesses nacionais, notadamente quanto à execução dos planos de desenvolvimento, caso o conflito não possa ser resolvido pelo Poder Judiciário.

§ 1.º — A intervenção consiste na assunção, pelas autoridades interventoras, dos poderes compreendidos na esfera de competência municipal, podendo haver requisição de funcionários e de bens municipais, com o emprego das forças policiais.

§ 2.º — A intervenção estadual é decretada pelo Governador do Estado, com aprovação da Assembléia estadual. A federal é de competência do Presidente da República, *ad referendum* do Congresso Nacional (art. 95, V).

Capítulo 2.º

As Áreas Metropolitanas

Criação

Art. 203 — Os Estados Federados poderão, mediante lei complementar, criar Áreas Metropolitanas que reúnam Municípios limítrofes.

§ 1.º — A lei criadora de Área Metropolitana fixa as fontes de receita para a prestação de serviços comuns.

§ 2.º — A criação de Áreas Metropolitanas é ratificada pelas Câmaras de Vereadores dos Municípios que os compõem.

Conselho Metropolitano

Art. 204 — Em cada Área Metropolitana haverá um Conselho Metropolitano, composto de representantes dos Municípios que a integram, eleitos pelas Câmaras de Vereadores respectivas.

Competência

Art. 205 — Compete aos Conselhos Metropolitanos propor a harmonização da legislação, da tributação, dos meios de transporte e da prestação de serviços públicos, no âmbito metropolitano.

§ 1.º — As propostas de harmonização são submetidas à aprovação das Câmaras de Vereadores dos Municípios componentes. Consideram-se não aprovadas, unicamente, as propostas que não contarem com a deliberação favorável da maioria das Câmaras Municipais, ou que receberem, em uma delas, votação contrária de dois terços de seus membros.

§ 2.º — As propostas de harmonização aprovadas devem ser implementadas, em todos os Municípios, no prazo fixado pelo Conselho Metropolitano, sob pena de sua aplicação compulsória por decisão judicial, em ação proposta por qualquer interessado. Os efeitos da coisa julgada, nesta hipótese, estendem-se a todos os que se acharem na mesma situação jurídica do autor da demanda.

TERCEIRA PARTE
A ordem econômica e social

Título I

A Organização Sócio-Econômica e o Regime da Propriedade

Planejamento

Art. 206 — A política de desenvolvimento, visando à superação das desigualdades sociais básicas e à melhoria constante das condições de vida da população, será objeto de planejamento, em nível nacional, regional e estadual.

Parágrafo único — O planejamento vincula a Administração Pública, em todos os setores, bem como orienta e estimula a atividade e as decisões das pessoas privadas, para a realização dos objetivos programados.

Supremacia da lei do plano

Art. 207 — As leis e atos do Poder Executivo não podem, sob pena de invalidade, contrariar as diretrizes dos planos de desenvolvimento.

Parágrafo único — Compete à Superintendência Nacional de Planejamento e aos órgãos de planejamento estadual propor a ação judicial de invalidade das leis e atos do Poder Executivo.

Macroempresas

Art. 208 — As macroempresas privadas, como tal definidas em lei pelo montante do capital, do faturamento ou do número de empregados, serão organizadas com obediência às seguintes regras:

I — distinção entre a posição jurídica de empresários, investidores e trabalhadores;
II — poder de controle não fundado na propriedade do capital e exercido pelos empresários, com consentimento de investidores e trabalhadores;
III — participação eqüitativa de investidores e trabalhadores na gestão e na repartição dos lucros.

Parágrafo único — Na organização das macroempresas sob controle estatal observar-se-á o disposto no inciso III.

Planos de desenvolvimento agropecuário

Art. 209 — O desenvolvimento agropecuário do País será planejado de forma harmônica, em nível nacional, regional e estadual.

Regime da propriedade rural

Art. 210 — A terra é capital produtivo, de interesse nacional.

§ 1.º — É garantido o direito individual de propriedade, na forma do disposto no art. 43, sobre os fundos agrícolas diretamente explorados, nas dimensões necessárias à manutenção do agricultor e sua família, conforme definição dos planos de desenvolvimento agropecuário.

§ 2.º — Excetuados os casos previstos no parágrafo anterior, a exploração dos fundos agrícolas far-se-á unicamente por meio de cooperativas de pessoas naturais.

§ 3.º — Para a realização de planos de desenvolvimento agropecuário, a União ou os Estados poderão, ressalvados os casos previstos no parágrafo 1.º deste artigo, expropriar imóveis rurais, mediante o pagamento de indenização em dinheiro ou títulos da dívida pública, até o montante do valor cadastral do imóvel para fins tributários.

§ 4.º — Para reprimir a concentração abusiva da propriedade de terras incultas, a lei federal regulará, em processo contraditório, a expropriação sem indenização.

§ 5.º — Salvo para a execução de planos de desenvolvimento agropecuário, é vedada a apropriação privada de terras devolutas, bem como a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a quinhentos hectares.

Regime da propriedade urbana

Art. 211 — A apropriação do solo urbano não pode contrariar as exigências fundamentais de habitação, transporte, saúde, lazer e cultura das populações citadinas. Cumpre às autoridades municipais e metropolitanas elaborar e aplicar, com a colaboração da União e do Estado, planos de urbanização para a consecução de tais exigências.

§ 1.º — No quadro dos planos de urbanização, e respeitado o direito individual do art. 43, o Município pode expropiar imóveis mediante o pagamento de indenização em dinheiro ou títulos de dívida pública, até o montante do valor cadastral do imóvel para fins tributários.

§ 2.º — Para reprimir a concentração abusiva da propriedade de imóveis urbanos inaproveitados, ou mal aproveitados, a lei municipal regulará, em processo contraditório e no quadro do plano de urbanização, a expropriação sem indenização.

§ 3.º — As mais-valias de imóveis privados, resultantes da ação urbanizadora do Poder Público, devem reverter a este pela via tributária, ou por outros meios.

Jazidas, minas e demais recursos minerais

Art. 212 — As jazidas, minas e demais recursos minerais, bem como os grandes potenciais de energia hidráulica, como tais definidos em lei, são objeto de propriedade da União, distinta da do solo. Sua exploração e aproveitamento podem ser concedidos unicamente a empresas sob controle direto ou indireto de pessoas físicas brasileiras.

§ 1.º — Ao proprietário do solo é assegurada uma indenização, no caso de lavra.

§ 2.º — Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento de energia hidráulica de potência reduzida, como tal definida em lei.

Livre iniciativa empresarial

Art. 213 — A liberdade de iniciativa empresarial é garantida em função dos interesses dos consumidores.

Parágrafo único — A atividade empresarial do Estado, em concorrência com as empresas particulares, só pode ser exercida para suplementar a iniciativa privada deficiente no atendimento desses mesmos interesses.

Monopólio público

Art. 214 — O Poder Público explorará diretamente, ou por

meio de concessão, as atividades de interesse público de prestação de serviços, ou de produção ou distribuição de bens, nas quais o regime de concorrência não traz benefícios ao consumidor nem à economia nacional.

Parágrafo único — O monopólio público será criado por lei federal, estadual ou municipal.

Empresas estrangeiras

Art. 215 — Depende de autorização do Governo Federal, concedida em função das diretrizes e prioridades do plano nacional de desenvolvimento, a instalação de qualquer empresa sob controle direto ou indireto de pessoas domiciliadas no exterior, bem como a alienação, a essas pessoas, ou a pessoas jurídicas por elas controladas, do controle de empresas já instaladas no país.

Ingresso de técnicos e cientistas estrangeiros

Art. 216 — A lei facilitará o ingresso no país e a permanência, temporária ou definitiva, de estrangeiros dotados de competência técnica ou científica.

Regulação da atividade econômica

Art. 217 — É dever do Estado regular a atividade econômica, em todos os setores, a fim de preservar o poder aquisitivo da moeda nacional, bem como proteger os interesses dos consumidores, a saúde, a segurança e a moralidade públicas.

Título II

O Trabalho e a Previdência Social

Convenções coletivas e dissídios coletivos

Art. 218 — A lei não poderá cercear a livre regulação das condições de trabalho em convenções coletivas entre sindicatos de empregadores e empregados.

Parágrafo único — O poder normativo da Justiça do Trabalho é exercido, unicamente, nos casos de dissídio coletivo.

Direitos fundamentais do trabalhador

Art. 219 — São direitos fundamentais do trabalhador:

I — salário-mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades básicas de alimentação, educação, habitação, vestuário e transporte do trabalhador e sua família;

II — proibição de diferença de salários e de critério de admissões por motivo de sexo, cor e estado civil;

III — salário de trabalho noturno superior ao diurno;

IV — duração diária normal do trabalho não excedente a oito horas, com intervalo para descanso, até o máximo de quarenta horas por semana, e pagamento de horas extras, até o máximo de duas por dia e oito por semana, no dobro da remuneração das horas normais;

V — repouso semanal remunerado e nos feriados, de acordo com a tradição local;

VI — férias anuais remuneradas;

VII — proibição de trabalho, em indústrias insalubres, a mulheres e menores de dezoito anos, de trabalho noturno a menores de dezoito anos e de qualquer trabalho a menores de quatorze anos;

VIII — descanso remunerado da gestante, antes e depois do parto, sem prejuízo do emprego e do salário;

IX — aposentadoria para a mulher, aos trinta anos de trabalho, com salário integral;

X — indenização integral dos danos ocasionados pela despedida sem justa causa e proibição de despedidas coletivas, fora dos casos definidos em lei.

§ 1.º — Os direitos definidos neste artigo constituem garantias mínimas de dignidade do trabalho. Ressalvado o disposto no inciso X, última parte, o exercício desses direitos independe de regulação em lei.

§ 2.º — Estendem-se aos funcionários públicos, no que couber, os direitos definidos neste artigo.

§ 3.º — Sem prejuízo do disposto no § 1.º, a aplicação das normas deste artigo, pelas autoridades governamentais ou órgãos normativos autônomos, não poderá fazer-se sem consulta prévia aos órgãos sindicais de trabalhadores e funcionários públicos.

Violação de normas de higiene e segurança do trabalho

Art. 220 — Serão pessoalmente punidos os empregadores e prepostos responsáveis pela violação das normas de higiene e segurança do trabalho.

Previdência Social

Art. 221 — O Poder Público organizará a previdência social, para garantir a aposentadoria de trabalhadores e funcionários públicos, bem como para cobrir os riscos de morte, invalidez, acidentes e assistência médico-hospitalar, que sobre eles recaiam.

Parágrafo único — É obrigatória a participação de representantes sindicais de empregadores e empregados, ou de funcionários públicos, conforme o caso, nos órgãos de previdência social.

Título III

A Educação, a Saúde e a Assistência Social

Plano nacional de educação

Art. 222 — Compete à União elaborar o plano nacional de educação, em consonância com o plano nacional de desenvolvimento, prevendo a participação harmônica da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no sistema nacional de educação, em todos os níveis.

Parágrafo único — A elaboração do plano nacional de educação contará com a participação de representantes da comunidade.

Ensino básico

Art. 223 — O ensino é obrigatório e gratuito para todos, dos seis aos quatorze anos.

§ 1.º — Os Estados, os Municípios e o Distrito Federal asseguram, com a cooperação da União, as condições necessárias ao cumprimento desta obrigação, diretamente ou mediante concessão do serviço educacional a entidades particulares, organizadas de acordo com o disposto no art. 224.

§ 2.º — A gratuidade do ensino compreende a do material escolar e da alimentação básica indispensáveis.

Ensino oficial e particular

Art. 224 — O ensino oficial é sempre gratuito e o particular somente pode ser prestado por fundações ou associações civis sem fins lucrativos.

Concurso público

Art. 225 — O provimento dos cargos inicial e final das carreiras, no magistério oficial em todos os graus e no magistério privado superior, dependerá de aprovação em concurso público de provas e títulos.

Assistência médico-hospitalar e recolhimento de menores abandonados

Art. 226 — Os Municípios e o Distrito Federal são obrigados a prestar assistência médica e hospitalar gratuita às populações carentes, não abrangidas pela previdência social, bem como a recolher e educar os menores abandonados.

§ 1.º — A União e os Estados têm o dever de auxiliar financeiramente os Municípios menos favorecidos, para a prestação desse serviço público.

§ 2.º — Os orçamentos municipais, que não prevejam dotação de recursos necessários ao cumprimento do disposto neste artigo, poderão ser impugnados, por qualquer pessoa, perante o Poder Judiciário.

Título IV

Os Meios de Comunicação Social

Jornais e periódicos

Art. 227 — A fundação de empresas jornalísticas e a publicação de jornais ou periódicos independe de autorização do Poder Público.

Requisitos para a exploração comercial

Art. 228 — As empresas jornalísticas, bem como as de rádio e televisão, só podem ser exploradas por associações civis sem fins lucrativos ou fundações, públicas ou privadas.

Parágrafo único — Metade, pelo menos, dos membros dos órgãos administrativos das empresas será composta por representantes eleitos pelos jornalistas empregados.

Concessão de faixas de onda

Art. 229 — A concessão de faixas de onda, para as empresas de rádio e televisão, será feita por órgão normativo autônomo, de âmbito federal, composto de igual número de representantes do Poder Público, das empresas e dos órgãos sindicais de jornalistas.

Defesa de interesses coletivos

Art. 230 — Sem prejuízo dos direitos individuais de defesa da honra pessoal, a União e os Estados poderão atribuir ao Ministério Público o encargo de defender, extrajudicialmente, os interesses coletivos quanto à honestidade e à veracidade das informações, comentários e críticas, veiculados pela imprensa, rádio e televisão.

Parágrafo único — Se o representante do Ministério Público não obtiver satisfação em sua atuação conciliatória, recorrerá ao Poder Judiciário.

Título V

Os Silvícolas

Direito à manutenção da identidade cultural

Art. 231 — Os povos indígenas têm direito à manutenção de sua identidade cultural. É dever do Poder Público impedir os atentados à cultura indígena.

Parágrafo único — Os órgãos públicos, criados com a finalidade de proteção aos silvícolas, terão representantes das diferentes comunidades indígenas.

Posse permanente e usufruto exclusivo

Art. 232 — É reconhecida aos silvícolas a posse permanente e o usufruto exclusivo das terras por eles habitadas sedentariamente, ainda que não demarcadas.

§ 1.º — Constitui crime, definido em lei, a invasão ou ameaça de invasão das terras habitadas por silvícolas.

§ 2.º — Não serão objeto de lavra nem de garimpo as jazidas de recursos minerais, localizadas em terras habitadas por silvícolas.

QUARTA PARTE
A emenda e a revisão constitucional

Conceitos

Art. 233 — Constitui emenda a alteração de dispositivos da Constituição, que permanece em vigor. A revisão constitucional consiste na substituição da vigente Constituição por outra.

Iniciativas das emendas

Art. 234 — A iniciativa das emendas constitucionais pertence:

I — ao Presidente da República;
II — a um terço dos membros do Congresso Nacional;
III — a qualquer partido político; ou
IV — ao conjunto de trinta mil cidadãos.

"Quorum" deliberativo das emendas

Art. 235 — A Constituição é emendada pelo Congresso Nacional, mediante voto de dois terços, pelo menos, de seus membros, em dois turnos.

Parágrafo único — Dependem de ratificação em referendo popular as emendas que tenham por objeto os dispositivos da Primeira e da Terceira Partes desta Constituição.

Iniciativa da revisão constitucional

Art. 236 — A revisão constitucional depende da iniciativa de dois terços dos membros do Congresso Nacional, ratificada por referendo popular.

Assembléia Nacional Constituinte

Art. 237 — A Constituição só pode ser revista por uma Assembléia Nacional Constituinte, eleita pelo povo exclusivamente para essa finalidade.

§ 1.º — A Assembléia Nacional Constituinte será composta de seiscentos representantes eleitos pelo povo, sendo circunscrição eleitoral a nação. Será instalada pelo Presidente do Tribunal Superior Eleitoral e funcionará sem limitação de prazo.

§ 2.º — Dependerão de ratificação em referendo popular as matérias que, aprovadas pela Assembléia Nacional Constituinte, hajam recebido voto contrário de dois quintos dos seus membros.

Disposições Transitórias

Art. 238 — Esta Constituição entra em vigor na data de sua promulgação, ressalvado o disposto nos artigos seguintes.

Art. 239 — Dentro de seis meses de promulgação desta Constituição, realizar-se-ão eleições para a presidência e a vice-presidência da República, bem como para o Congresso Nacional.

§ 1.º — Até a investidura dos eleitos, permanecerão em vigor, no tocante ao Presidente e ao Vice-Presidente da República, bem como quanto ao Congresso Nacional, as disposições da Constituição de 24 de janeiro de 1967, com a redação que lhe foi dada pela Emenda n.º 1, de 17 de outubro de 1969, e Emendas posteriores.

§ 2.º — Os órgãos públicos criados por esta Constituição, cujo preenchimento depende de nomeação pelo Presidente da República com aprovação do Congresso Nacional, somente serão instalados após a investidura dos eleitos, nas eleições determinadas neste artigo.

§ 3.º — Subordina-se também à condição estabelecida no § 1.º a eficácia do disposto no art. 187, IV, desta Constituição.

Art. 240 — Para a instalação do Tribunal Constitucional, um terço dos seus membros será de livre nomeação do Presidente da República pelo prazo de três anos, outro terço pelo prazo de seis anos, mediante lista tríplice elaborada pela Ordem dos Advogados do Brasil, e o terço restante pelo prazo de nove anos, mediante lista tríplice elaborada pelo Ministério Público Federal.

Parágrafo único — Para as primeiras nomeações no Tribunal, não prevalecerá o requisito da idade máxima de sessenta anos.

Art. 241 — Observado o disposto no artigo anterior quanto às primeiras nomeações, o atual Supremo Tribunal Federal é transformado em Superior Tribunal de Justiça, conforme os dispositivos desta Constituição, com a aposentadoria de seus Ministros, proporcionalmente ao tempo de serviço.

Art. 242 — O Tribunal de Contas passa a integrar o Poder Judiciário, com a competência determinada nesta Constituição, desde a data de sua promulgação.

Art. 243 — Ficam extintos os cargos de vogal da Justiça do Trabalho.

Art. 244 — Após a investidura dos eleitos nas eleições previstas no art. 239, as nomeações para o Tribunal de Contas, os Tribunais Eleitorais e os Tribunais do Trabalho obedecerão aos preceitos desta Constituição.

Art. 245 — Uma vez instalados os Tribunais Federais de Recursos (art. 170), o atual será extinto, com a colocação em disponibilidade de seus juízes e funcionários, os quais poderão ser aproveitados nos novos tribunais.

Art. 246 — Ficam extintos os órgãos da Justiça Militar, federal e estadual, bem como os cargos de juiz federal de primeira instância, com a aposentadoria proporcional ao tempo de serviço.

Parágrafo único — O processo e julgamento dos crimes militares e o das causas de competência dos juízes federais passam à competência da Justiça comum.

Art. 247 — Enquanto não editada a nova lei orgânica do Ministério Público, funcionará como Conselho Superior o colégio de seus vinte mais antigos Procuradores.

Art. 248 — Ficam extintos o Serviço Nacional de Informações e as Polícias Militares estaduais, com a colocação em disponibilidade dos titulares efetivos de seus cargos.

Art. 249 — As empresas agrícolas, as entidades particulares de ensino e as empresas de imprensa, rádio e televisão têm o prazo de um ano, a contar da promulgação desta Constituição, para se adaptarem ao regime previsto nos arts. 210, 224 e 228.

Art. 250 — É nulo e de nenhum efeito o disposto no art. 181 da Constituição de 24 de janeiro de 1967, com a redação

que lhe deu a Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969.

Parágrafo único — Considera-se suspenso o prazo de prescrição civil, trabalhista ou criminal, relativamente às pretensões, reclamações e ações judiciais, a respeito dos atos definidos no dispositivo constitucional indicado neste artigo.

Art. 251 — Se as leis complementares, necessárias à aplicação dos dispositivos desta Constituição, não forem editadas dentro de três anos de sua promulgação, o Ministério Público ou qualquer interessado poderá pedir ao Poder Judiciário a aplicação direta desses dispositivos constitucionais aos casos concretos.

Parágrafo único — A decisão judicial, que complementará as normas constitucionais invocadas pelo autor da demanda, terá efeito de coisa julgada nos limites das questões decididas.

Índice remissivo

As páginas indicadas *(em grifo)* referem-se aos trechos da Explicação Geral onde o assunto é tratado.

A

B

C

D

E

Foto: Agência Folhas – Paulo Whitaker

Sobre o Autor

Fábio Konder Comparato é Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e Doutor em Direito da Universidade de Paris.

É membro do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor.

Publicou vários livros jurídicos, entre os quais Essai d'Analyse Dualiste de l'Obligation en Droit Privé *(prêmio* "Louis Milliot", *da Faculdade de Direito da Universidade de Paris),* Aspectos jurídicos de Macroempresa *(Ed. Revista dos Tribunais) e* O Poder de Controle na Sociedade Anônima *(Ed. Forense).*

Nomeado pelo Presidente da República para compor a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, recusou a nomeação.